

# Lignes directrices

## Accords bilatéraux transnationaux entre la CNCE italienne et des fonds sectoriels actifs dans d'autres pays de l'UE

*Auteurs : Feliciano Iudicone (FGB), Giacomo Virgilio (CNCE)*

Décembre 2020



## Risques ou préoccupations visés par l'accord

Depuis le début des années 2000, le nombre d'entreprises étrangères remportant des marchés, publics ou privés, de travaux de construction en Italie ne fait qu'augmenter. Les régions les plus affectées sont le nord-ouest, où l'on note un afflux d'entreprises françaises et espagnoles, et le nord-est, où sont actives des entreprises provenant d'Autriche, d'Allemagne et d'Europe orientale.

De leur côté, des entreprises italiennes sont de plus en plus présentes dans les pays avoisinants, notamment l'Allemagne et la France.

Ces tendances ont engendré une augmentation de la mobilité des travailleurs, en particulier par le biais du détachement, avec des conséquences significatives au niveau de la gestion de la rémunération et de la masse salariale, parfois particulièrement onéreuse surtout pour les PME.

De ce fait, l'Italie, et des pays voisins comme l'Autriche, l'Allemagne et la France ont créé un système d'intermédiation des salaires des travailleurs du bâtiment par le biais de fonds sectoriels, censés garantir la stabilité des revenus en dépit du caractère temporaire des contrats dans le secteur, ou d'interruptions soudaines des travaux en raison de conditions atmosphériques défavorables.

Mis à part certaines différences au niveau de l'organisation territoriale, des régimes de propriété, et des prestations, ces fonds sectoriels assurent la gestion d'environ 30% des salaires bruts des travailleurs par le biais de « cotisations » au fonds par l'employeur, qui, en rétrocession, donnent droit aux travailleurs à une série de prestations (p.ex. congés payés, indemnités pour conditions climatiques défavorables, primes d'ancienneté, accès à une formation professionnelle etc.).

Ceci signifie que lorsqu'un travailleur est détaché à l'étranger, l'employeur doit le communiquer aux fonds compétents dans le pays d'envoi et le pays d'accueil, afin de suspendre les versements dans le premier et de cotiser au deuxième.

À leur tour, les travailleurs ont alors droit à des prestations de fonds sectoriels étrangers, qu'ils peuvent revendiquer à l'étranger, vraisemblablement à la fin de leur détachement.

Afin de simplifier les règles tout en protégeant les droits des travailleurs, à partir de 2008 des fonds sectoriels d'Italie (CNCE)<sup>1</sup>, d'Allemagne (ULAK), de France (UCF) et d'Autriche (BUAK) ont souscrit des accords mettant au point un procédé similaire à des règles applicables dans le secteur de la coordination de la sécurité sociale, permettant aux entreprises d'envoi de maintenir leur rattachement au fonds du pays d'envoi en cas de détachement.

---

<sup>1</sup> CNCE et UCF sont des organismes de coordination et de supervision à l'échelle nationale de fonds sectoriels créés à l'échelle locale en Italie et en France respectivement.

## Les objectifs

Les objectifs des accords sont les suivants :

- a) prévenir le détachement des travailleurs en tant que moteur de dumping social ;
- b) protéger les travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), en assurant une continuité dans l'adhésion à leurs fonds sectoriels, l'accès à des prestations correspondantes, et un traitement global comparable à la rémunération applicable dans le pays d'accueil ;
- c) simplifier, pour les entreprises du secteur du BTP, les modalités de prestation de leurs services à l'étranger ;
- d) partage, entre partenaires sociaux et fonds sectoriels dans les pays concernés, d'informations sur les modalités de l'emploi engendrées dans les différents pays, notamment en ce qui concerne la structure de la rémunération et le rôle des fonds sectoriels ;
- e) lutter contre le travail non déclaré, et superviser la bonne application des dispositions des conventions collectives.

## « Business case » pour l'adoption de l'accord du point de vue des parties prenantes

<b>Travailleurs :</b>	Sans les accords, les cotisations des travailleurs détachés seraient fragmentées entre différents fonds, et les travailleurs risqueraient de perdre certains éléments de leur salaire dans le pays d'accueil ou de perdre la continuité nécessaire pour le cumul de certains droits dans le pays de départ (p.ex. les primes d'ancienneté allouées par les fonds sectoriels italiens).
<b>Entreprises :</b>	Les accords empêchent les risques de double paiement, tout en réduisant le fardeau administratif pour les employeurs, qui n'interagissent qu'avec leur fonds dans le pays d'envoi et dans leur propre langue.
<b>Syndicats :</b>	À condition que les coûts globaux de main-d'œuvre soient similaires entre les pays concernés, les syndicats bénéficient d'un outil incitant à la conformité aux conventions collectives par les entreprises de construction.
<b>Organisations patronales :</b>	Les organisations patronales bénéficient d'un outil simplifiant les contraintes administratives en cas de détachement pour leurs entreprises, tout en donnant aux entreprises le moyen de rectifier d'éventuelles erreurs, et en assurant l'égalité des chances pour les entreprises à l'échelle internationale. Ici aussi, la similitude entre les niveaux de rémunération dans les pays couverts est une condition préalable essentielle pour que la simplification aille de pair avec une concurrence loyale.
<b>Fonds sectoriels :</b>	Les fonds bénéficient d'un outil d'utilisation facile pour garantir le maintien de l'adhésion et du paiement par les entreprises, tout en offrant un service apprécié de leurs affiliés.
<b>Institutions publiques :</b>	Les institutions publiques (notamment les institutions de sécurité sociale) bénéficient d'un degré de sécurité plus élevé concernant la régularité des cotisations versées par les entreprises, notamment lorsque des accords parallèles ont été mis en place pour partager des informations avec des fonds sectoriels. Il convient de noter, à ce propos, que par rapport au formulaire A1, en plus de l'affiliation dans le pays d'envoi, les fonds certifient également la régularité du versement des cotisations avant la période de détachement, et au cours de celle-ci, une condition qui, par contre, n'est pas requise dans le cadre des modalités d'attestation de bonne affiliation des travailleurs détachés à l'institution de sécurité sociale du pays d'envoi, conformément à l'article 12 du règlement (CE) n° 883/2004.

## Principaux volets de l'accord

L'accord permet à l'entreprise d'envoi de cotiser au fonds sectoriel du pays d'envoi plutôt qu'à celui du pays d'accueil, pour les travailleurs détachés.

Pour ceci, l'entreprise doit préparer une déclaration comprenant : le numéro d'inscription ou le code d'identification de l'entreprise, le lieu du détachement, le type d'activité, le nom du client, la date du départ et de fin du détachement, les travailleurs devant être détachés.

Afin d'obtenir cette exonération, l'entreprise doit se conformer à ses obligations de cotisation au fonds sectoriel dans le pays d'envoi, et maintenir cette conformité pendant la période de détachement.

En particulier, si l'on prend l'exemple de l'accord CNCE-ULAK, le texte est structuré de la façon suivante :

- Les prémisses précisent l'objectif de l'établissement des modalités pour l'exonération au versement de cotisations au fonds sectoriel dans le pays d'accueil dans l'éventualité d'un détachement ;
- La Section 2(1) résume la législation allemande sur le détachement à la date de l'accord, y compris l'application de conventions collectives couvrant le secteur du BTP, notamment en ce qui concerne les salaires minimaux et le prélèvement de 14,70% sur le salaire brut pour financer les congés payés par le biais d'ULAK. Cette section signale également, dans l'éventualité d'un détachement, l'existence d'obligations de déclaration à ULAK et à la perception.
- La Section 2(2) affiche, pour l'employeur, les prélèvements sur le salaire applicables en Allemagne, au titre de cotisations à des fonds sectoriels pour la rémunération de congés et autres primes réglementaires ou prévues dans les conventions collectives, applicables au secteur du BTP (voir le tableau ci-dessous) ;
- La Section 3(1) résume la législation italienne sur le détachement, en vigueur à la date de l'accord, y compris l'application des mêmes dispositions juridiques et des conventions collectives applicables aux travailleurs sur le territoire où ils ont été détachés, la prescription de l'affiliation au fonds sectoriel italien pour les travailleurs détachés du secteur du BTP, ainsi que d'autres obligations concernant la certification de conformité aux versements des cotisations sociales ;
- La Section 3(2) affiche pour l'employeur les prélèvements sur le salaire applicables en Italie au titre de cotisations au fonds sectoriel pour la rémunération des congés et autres primes réglementaires ou prévues dans les conventions collectives, applicables au secteur du BTP (voir le tableau ci-dessous) ;
- La Section (4) concerne l'exonération, pour les entreprises d'envoi, du versement des prélèvements susmentionnés dans le pays d'accueil, à condition que les prélèvements équivalents soient maintenus dans le pays d'envoi ;
- La Section 5 contient des définitions, et la Section 6 précise que la CNCE est l'organisme italien chargé de la mise en œuvre du partage de l'information découlant de l'accord, même si les informations et les paiements relatifs en Italie se déroulent par le biais de fonds sectoriels établis à l'échelle locale (p.ex. *Casse Edili*) ;
- La Section 7 décrit les modalités pour l'exonération, à savoir :
  1. Les entreprises d'envoi chargent leur fonds sectoriel, dans le pays d'envoi, de présenter la déclaration de détachement pour leur compte ;
  2. Le fonds sectoriel vérifie que l'entreprise d'envoi est en règle avec ses obligations de cotisations, reçoit une déclaration certifiant sa volonté de poursuivre le paiement des droits redevables pour les travailleurs détachés dans le pays d'envoi, et communique les informations au fonds sectoriels dans le pays d'accueil, conjointement avec une liste des travailleurs détachés ;
  3. Le fonds sectoriel dans le pays d'accueil dispense l'entreprise d'envoi de ses cotisations, tandis que le fonds sectoriel dans le pays d'envoi s'engage à contrôler le versement des cotisations dans le pays d'envoi, à sanctionner les irrégularités, et, le cas échéant, à en informer le fonds sectoriel dans le pays d'envoi ;

4. Si le fonds sectoriel dans le pays d'accueil détecte l'existence de travailleurs détachés qui n'avaient pas été déclarés précédemment, le fonds sectoriel dans le pays d'envoi doit vérifier si ces derniers sont / seront affiliés dans le pays d'envoi. Tant que l'employeur n'est pas en mesure de démontrer que les conditions pour les exonérations ont été remplies, le fonds sectoriel dans le pays d'accueil peut imposer le versement de cotisations, et activer des procédures d'exécution ;
  5. Les dispositions finales prévoient : l'obligation de déclaration de changements affectant le détachement, affiliation à des fonds sectoriels dans le pays d'accueil, en règle générale, sauf demande d'exonération présentée par l'employeur, engagement par les parties d'effectuer des contrôles et d'appliquer un partage de l'information généralisé et mutuel, engagement par les parties de créer ensemble des modèles pour les déclarations, et de prendre chacune à sa charge ses propres frais administratifs ;
- La Section 8 attribue une valeur égale aux versions en langues italienne et allemande de l'accord, et exige que tout changement soit apporté par écrit ;
  - La Section 9 prévoit une période expérimentale de deux ans, avec reconduction annuelle tacite. Chaque partie peut décider d'annuler l'accord, moyennant préavis minimum de six mois avant la date d'expiration. L'accord est également résilié dans l'éventualité de l'annulation des versements aux fonds sectoriels dans un des pays.

**Tableau 1. Comparaison des coûts conformément aux dispositions des Sections 2(2) et 3(2) de l'accord CNCE-ULAK**

<b>Prélèvements sur le salaire brut - Allemagne -Section 2(2)</b>	<b>Pourcentage du salaire brut</b>	<b>Prélèvements sur le salaire brut - Italie - Section 3(2)</b>	<b>Pourcentage du salaire brut</b>
<i>Congés payés</i>	14,70%	<i>Congés payés</i>	8,5%
<i>Indemnité de formation professionnelle</i>	2,50%	<i>Paiement du treizième mois</i>	10%
<i>Retraite complémentaire</i>	2,60%	<i>Niveau minimum des cotisations pour prime d'ancienneté, indemnité de formation professionnelle, et prévention des accidents au travail (varie en fonction du fonds local)</i>	6,5%
Indemnité intempéries	2%		
<b>Total de l'intermédiation par ULAK</b>	<b>21,80%</b>	<b>Total de l'intermédiation par Casse Edili</b>	<b>25%</b>
Paiement du treizième mois (versé directement au travailleur)	7,18%		
		Montant maximum de l'indemnité « congés annuels », couvrant des congés additionnels (versé directement au travailleur)	4,95%
<b>Total</b>	<b>28,98%</b>	<b>Total</b>	<b>29,95%</b>

## **Processus d'adoption et rôle des différentes parties prenantes concernées**

Les conditions nécessaires pour l'application des accords étaient les suivantes : (i) reconnaissance des cotisations aux fonds sectoriels et d'autres prélèvements dans le cadre des taux de rémunération minimum auxquels ont droit les travailleurs détachés ; (ii) reconnaissance d'éléments de cotisations et prélèvements similaires dans les pays couverts.



En particulier, en ce qui concerne l'Italie, plusieurs lignes directrices publiées par le ministère du Travail soulignent l'obligation, pour les entreprises du secteur du BTP, de cotiser à des fonds sectoriels, une obligation également applicable à des entreprises étrangères en vertu de la transposition nationale de la directive sur le détachement de travailleurs, sauf prescriptions similaires applicables dans le pays d'envoi.

Ce principe a été bien établi, notamment dans l'opinion 24/2007 du 23 septembre 2007, puis avec le protocole d'accord signé le 9 avril 2013 par le ministère du Travail et partenaires sociaux.

Le protocole reconnaissait l'obligation, pour des entreprises étrangères engagées dans des travaux de construction en Italie, d'enregistrer leurs travailleurs au fonds sectoriel, et de cotiser à ce dernier tout en reconnaissant le pouvoir de la CNCE de signer des accords avec des fonds sectoriels étrangers exonérant des entreprises de cette obligation à condition (i) que l'exonération soit réciproque, et (ii) que les travailleurs bénéficient d'une protection similaire dans le pays d'envoi. Il est intéressant de remarquer que le protocole prévoit également que les entreprises doivent soumettre à la CNCE des documents certifiant le paiement régulier des cotisations sociales dans le pays d'envoi, une mesure équivalente à la certification du versement des cotisations sociales exigée des entreprises établies en Italie pour l'exécution de travaux de construction. Aux fins de l'assouplissement des activités de contrôle, on envisage également un processus de partage de l'information entre la CNCE et des filiales locales du ministère du Travail.

Les accords signés par la CNCE consacrent par conséquent une attention toute particulière à la part des cotisations aux fonds sectoriels, et autres prélèvements sur les salaires bruts dans les pays couverts.

Le détachement tombant sous le coup de la législation de deux pays à la fois, cette comparaison a été appliquée par paires, en donnant lieu à un ensemble d'accords transnationaux bilatéraux.

La première comparaison a été effectuée entre la CNCE et l'ULAK, en ouvrant la voie pour les opérations similaires concernant d'autres paires de fonds sectoriels, et pour la signature d'accords connexes (couvrant dernièrement l'Italie et Saint-Marin). En outre, cette collaboration a été facilitée par l'intermédiation de partenaires sociaux européens dans le secteur du BTP.

## **Aspects juridiques au niveau de l'UE et à l'échelon national facilitant ou entravant l'accord**

La base juridique pour les accords sont les lois nationales transposant la directive sur le détachement de travailleurs, notamment en ce qui concerne le droit, pour les travailleurs détachés, de percevoir une rémunération, et de recevoir des congés payés annuels minimum, conformes aux dispositions de la loi ou des conventions collectives en vigueur dans le pays d'accueil.

Conformément à l'explication contenue dans la section sur le « Processus », en Italie la légitimité des accords est reconnue également par des lignes directrices correspondantes développées par le ministère du Travail, puis par un protocole d'accord signé par le ministère du Travail et des partenaires sociaux.

Les documents dépendent des lois italiennes transposant la directive sur le détachement de travailleurs, mais aussi de la législation et de la jurisprudence confirmant l'applicabilité de



l'obligation du versement de cotisations aux fonds sectoriels pour toutes les entreprises assurant la prestation de travaux de construction.

Une fois reconnue l'obligation de s'inscrire aux fonds sectoriels italiens, et d'y cotiser, en tant que règle en cas de détachement, le ministère du Travail rappelle la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la liberté de la prestation de services, pour souligner que des exigences administratives susceptibles de rendre la prestation de services moins attrayante doivent être évitées. Bien que des restrictions soient admises au titre de « raisons d'intérêt général », par exemple la protection des travailleurs, elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour la réalisation de l'objectif visé (le ministère se rapporte notamment aux jugements des affaires C-55/94 et C-60/03)<sup>2</sup>.

Au-delà de ces considérations, les exemptions à l'affiliation aux fonds sectoriels du pays d'accueil sont jugées légitimes lorsque les travailleurs bénéficient d'un niveau de protection comparable dans le pays d'envoi. Les accords entre fonds sectoriels semblent être un outil particulièrement approprié pour l'identification de ces situations, en garantissant une connaissance réciproque de la similitude de la protection de part et d'autre des frontières, en réduisant ainsi les risques de conflits de lois. Tout en accordant une continuité des cotisations aux fonds dans le pays d'envoi, les accords maintiennent tous les éléments salariaux comme étant impératifs à l'échelle nationale.

## Actions mises en œuvre pour surmonter les obstacles

Les parties signataires maintiennent des relations constantes pour le contrôle des entreprises et des déclarations. Ce dialogue coopératif permet de résoudre des affaires d'irrégularités.

## Résultats de l'accord

On dénombre tous les ans environ 1 000 entreprises détachant de travailleurs depuis l'Italie (chaque détachement comportant au moins 2 ou 3 travailleurs), et la CNCE est en mesure de certifier que ces entreprises sont en règle avec les paiements redevables, tant avant qu'après la période de détachement.

Le nombre d'entreprises faisant usage de l'exonération semble être à la hausse.

---

<sup>2</sup> Prière de se reporter à l'opinion 24/2007 susmentionnée.

## LA MISSION

Les objectifs du projet ISA sont la promotion et le renforcement d'une coopération transnationale entre les autorités et les parties prenantes concernées par le détachement de travailleurs dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), en encourageant la conclusion d'accords d'échange d'informations axés sur le contrôle et la simplification du détachement de travailleurs.

Le projet sera fondé sur des pratiques adoptées entre des fonds sectoriels en Italie, en Allemagne, en Autriche et en France, ces fonds sectoriels ayant, avec l'appui des gouvernements, négocié et conclu avec succès des accords simplifiant les procédures nécessaires pour le détachement de travailleurs à l'étranger, tout en assurant que les employeurs détachant des travailleurs à l'étranger se conforment à leurs obligations pour le versement d'éléments de salaire (par exemple les indemnités de congé), et en permettant, si nécessaire, le contrôle d'informations pertinentes dans le pays de départ.

[www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu)



Le projet est réalisé avec l'assistance financière de la Commission européenne.

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent que l'avis de l'auteur.

La Commission européenne décline toute responsabilité pour l'usage qui peut être fait des informations contenues dans le présent document.