

FICHE DE PRESENTATION

1) La stratégie de l'Union européenne en matière de lutte contre le travail illégal

2) Chef d'escadron (Gendarmerie) Jean-claude GOYEAU

3) Le 15 mars 2000

4) Division C

5) Mémoire de stratégie

6) La lutte contre le travail illégal s'inscrit à la fois dans le champ de la défense civile et dans celui de la défense économique. Il s'agit là d'une question essentielle pour les pays de l'Union européenne dans le cadre des politiques de l'emploi et de l'immigration dont les résultats ont notamment une incidence directe sur le niveau de sécurité intérieure au sein de chaque Etat. Il est fondamental en la matière d'élaborer un diagnostic précis et complet pour bien appréhender le phénomène. Ensuite, il convient de concevoir une stratégie à la fois globale et ciblée, seule garante d'une réelle efficacité. Les actions coordonnées entre les Etats de l'Union exigent une volonté politique et un cadre juridique qui peu à peu voient le jour et contribuent ainsi à la définition d'une politique pénale et sociale commune.

Mots clés : Travail illégal / travail clandestin/ travail non déclaré / coopération policière, administrative et judiciaire bilatérale et internationale / Union européenne / économie souterraine

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION

2. ANALYSE DU PHENOMENE

- 2.1. DEFINITION DU TRAVAIL ILLEGAL ET EVALUATION DE L'AMPLEUR DU PHENOMENE
- 2.2. RECHERCHE DES CAUSES DU TRAVAIL ILLEGAL
- 2.3. TENTATIVE D'IDENTIFICATION DES TAVAILLEURS NON DECLARES
- 2.4. RECHERCHE DES SECTEUR LES PLUS TOUCHES PAR LE TRAVAIL ILLEGAL DANS LES ETATS DE L'UNION
- 2.5. TRAVAIL ILLEGAL ET IMMIGRATION CLANDESTINE

3. CONSEQUENCES DU TRAVAIL ILLEGAL

- 3.1. INCIDENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES
- 3.2. INCIDENCES SUR LES INDIVIDUS
- 3.3. INCIDENCES SUR LA CONCURRENCE ECONOMIQUE

4. POLITIQUES ENGAGEES

- 4.1. POSSIBILITES D'ACTION
- 4.2. BILAN DES MESURES PRISES PAR LES ETATS MEMBRES
 - 4.2.1. MESURES LEGISLATIVES MISES EN ŒUVRE
 - 4.2.2. ACTIONS DE SENSIBILISATION
 - 4.2.3. SUBVENTIONS OU REDUCTIONS DES COÛTS A TITRE D'INCITATION
 - 4.2.4. MESURES FISCALES
 - 4.2.5. INTERVENTION EN MATIERE D'OFFRE
 - 4.2.6. DIALOGUE SOCIAL
 - 4.2.7. MESURES CONCERNANT LES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS
- 4.3. TROIS EXEMPLES NATIONAUX D'UNE STRATEGIE
 - 4.3.1. DANEMARK

- 4.3.2. PAYS-BAS
- 4.3.3. FRANCE
- 4.4. UN EXEMPLE DE COOPERATION BILATERALE : MESURES DE COORDINATION FRANCO-ALLEMANDE

5. CONCLUSION

ANNEXES

- N°1 MESURES LEGALES ET MESURES RELATIVES AU CONTRÔLE
- N°2 MESURES RELATIVES AUX SUBVENTIONS ET REDUCTION DES COUTS
- N°3 FICHES DESCRIPTIVES NATIONALES

1. INTRODUCTION

On entend par travail illégal l'activité licite rémunérée, qui devrait être déclarée mais qui ne l'est pas.

Le travail illégal touche tous les Etats membres de l'Union européenne. Il constitue par conséquent l'une des questions d'intérêt général dans le domaine de l'emploi à l'intérieur du cadre européen. Le travail illégal menace le financement des services sociaux, déjà en proie à des difficultés. Il affaiblit la protection sociale des citoyens, il réduit les débouchés du marché du travail et il nuit à la concurrence. En outre, il encourage l'immigration clandestine qui contribue souvent au développement du sentiment d'insécurité. Enfin, il est contraire aux idéaux européens de solidarité et de justice sociale.

Au fil du temps, il est devenu patent pour tous les gouvernements que l'efficacité en matière de lutte contre le travail illégal imposait une stratégie commune coordonnée. Les échanges d'informations et d'expériences – sans oublier les pratiques non couronnées de succès – ont été et continuent d'être des ingrédients essentiels de la réflexion à l'échelle européenne.

Dans cette perspective, le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté par la commission européenne au cours de l'année 1993, a notamment appelé à un élargissement de la notion de travail et il a encouragé les Etats membres à faciliter la réintégration « dans le marché de l'emploi officiel de nombreux travailleurs actuellement marginalisés ». Ultérieurement, dans son programme d'action sociale à moyen terme couvrant la période 1995-1997, la Commission a annoncé son intention de lancer un débat sur le travail illégal, également appelé travail non déclaré.

Dans le cadre du livre blanc, plusieurs études et rapports ont été consacrés aux caractéristiques et aux typologies du travail illégal ainsi qu'aux solutions permettant de limiter l'ampleur du phénomène.

L'objectif de la présente étude est de bien circonscrire cette problématique et d'examiner la manière dont les Etats membres peuvent lutter de la manière la plus efficace contre ce fléau sur la base d'un échange de bonnes pratiques ou, lorsque cela est opportun, d'une action coordonnée soit au niveau binational, soit au niveau de l'Union Européenne tout entière

2. ANALYSE DU MARCHÉ DU TRAVAIL NON DECLARE

2.1. Définir le travail non déclaré et évaluer l'ampleur du phénomène

La nature même du travail non déclaré rend son examen difficile. Au niveau européen, il est difficile de trouver une définition commune du travail non déclaré compte tenu des diverses caractéristiques qu'il revêt dans chaque partie de l'Union. En outre, on peut difficilement se prononcer avec certitude sur l'ampleur de ce phénomène étant donné qu'il ne se prête qu'à des estimations.

Une étude de grande envergure a été réalisée pour la commission européenne de 1988 à 1992. Elle a révélé que les notions d'économie souterraine et de formes irrégulières d'emploi étaient avant tout définies par les cadres réglementaires en vigueur. Il n'existe pas de travail illégal dans un contexte laxiste ou totalement dépourvu de règles. Par conséquent, certaines activités économiques peuvent être considérées comme illégales dans certains pays et légales dans d'autres. Il est donc difficile d'établir une définition commune au niveau de l'Union Européenne.

En conséquence, par travail non déclaré il faut entendre ici toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tout en tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des Etats membres. Cette définition exclut les activités criminelles ainsi que les travaux n'entrant pas dans le cadre réglementaire habituel et ne nécessitant aucune déclaration auprès des pouvoirs publics, tels que les travaux ménagers.

Il est difficile de déterminer la part du produit intérieur brut qui n'est pas déclarée et diverses méthodes sont appliquées pour en estimer l'importance. En moyenne, on peut estimer que la taille de l'économie non déclarée au sein de l'Union Européenne est comprise entre 7 et 16 % du PIB de l'ensemble des pays, ce qui correspondrait à une fourchette de 10 à 20 millions d'unités de travail, soit 7 à 19 % du total des emplois déclarés suivant les hypothèses retenues en ce qui concerne les secteurs concernés par ces activités. Ces chiffres ne doivent pas être assimilés au nombre des chômeurs étant donné que la plupart des travaux non déclarés sont effectués par des personnes travaillant également dans l'économie formelle et, cela va sans dire, déjà comptabilisées dans l'emploi total. Par conséquent, il serait difficile d'estimer quelle serait l'augmentation du PIB si tous les travaux non déclarés passaient dans l'économie formelle.

Les estimations de l'économie souterraine varient sensiblement selon la méthode utilisée, mais elles permettent néanmoins de distinguer certains groupes de pays. Dans un premier groupe, l'économie non déclarée avoisinerait 5% du PIB (pays scandinaves, Irlande, Autriche et Pays-Bas). Dans le deuxième groupe (Italie et Grèce), elle est estimée à plus de 20%. Plus ou moins à mi-chemin entre ces deux extrêmes, il existe deux groupes intermédiaires : celui formé par le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France et un peu au dessus celui formé par la Belgique et l'Espagne.

2.2. Quelles sont les causes du travail non déclaré ?

Le principal attrait de l'économie clandestine pour les employeurs, les salariés et les travailleurs indépendants est de nature économique. Ce type d'activité permet d'augmenter ses revenus tout en échappant à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales. La motivation des employeurs tient essentiellement dans la réduction des coûts. D'un point de vue historique, trois facteurs contribuent ensemble, mais à des degrés divers, à l'existence du travail clandestin :

a) l'émergence d'une demande très disparate de « services personnalisés » aux familles et aux individus (soins, nettoyage, etc.). Ces services se caractérisent par une forte densité de main-d'œuvre et une faible croissance de la productivité ;

b) la réorganisation de l'industrie et des entreprises en grands axes de désintégration verticale et en chaînes de sous- traitance afin d'assouplir la production et d'accroître les capacités d'innovation et d'adaptation à des situations spécifiques et aux fluctuations du marché. Ce type de flexibilité aboutit à une augmentation du nombre de travailleurs indépendants et de travailleurs entrepreneurs dont certains exercent peut-être des activités dans le cadre de l'économie informelle ;

c) l'incidence de l'expansion des technologies « légères », telles que les ordinateurs personnels qui ouvrent des perspectives de travail et de nouveaux champs pour les activités de service.

La portée et l'ampleur du travail non déclaré varient selon diverses caractéristiques institutionnelles des économies des Etats membres, notamment :

- l'importance des charges fiscales et sociales :

le niveau des charges fiscales et sociales influe de toute évidence sur l'ampleur du travail clandestin. L'augmentation des charges fiscales et sociales incite tant le travailleur que l'employeur à entrer dans le cercle interdit de l'économie souterraine. L'incidence des charges fiscales et sociales sur l'économie occulte dépend non seulement de leur niveau , mais aussi de leur structure. Dans les pays caractérisés par une forte imposition des revenus, l'impulsion est donnée par la main-d'œuvre et le travailleur non déclaré exerce généralement une activité indépendante. En revanche, dans les pays imposant de lourdes charges sociales, la pression vient surtout des employeurs et le travail clandestin tend à s'organiser au sein des entreprises elles-mêmes totalement ou partiellement non déclarées ;

- les charges réglementaires et administratives :

la lourdeur excessive des frais généraux et des démarches administratives nécessaires, par exemple, pour l'enregistrement en tant que prestataire de services ou pour la déclaration d'une relation de travail peut dissuader les deux parties de déclarer un travail lorsqu'elles peuvent y trouver un intérêt. L'existence d'organisations professionnelles peut également favoriser le travail non déclaré étant donné que , dans quelques pays, il faut être membre d'une association professionnelle pour exercer certaines professions. Bien que leur objectif soit de garantir la qualité du produit ou du service, ces associations peuvent également constituer un obstacle dans l'accès à la profession, ce qui a notamment pour résultat que les non membres peuvent être tentés d'exercer dans la clandestinité ;

- l'inadaptation de la législation du marché du travail :

Le fait que certaines nouvelles formes de travail (horaires de travail atypiques, travail à temps partiel ou contrats temporaires, par exemple) ne soient pas entièrement reconnues par les législations actuelles peut également forcer certaines personnes à exercer un travail non déclaré ;

- la structure industrielle :

dans les régions dominées par un nombre restreint de grandes entreprises, le marché du travail clandestin est relativement insignifiant mais, à l'autre extrême, dans les économies locales reposant sur une multitude de petites entreprises, le travail non déclaré est non seulement plus probable, mais il risque également davantage de prendre une forme organisée plutôt qu'individuelle. Toutefois, on peut noter que le travail clandestin est moins fréquent parmi les travailleurs qui ont une bonne connaissance de leurs droits ;

- la faible compétitivité :

pour certaines entreprises du secteur en déclin, la réduction des coûts par le recours au travail non déclaré peut constituer la seule chance de survie dans le cadre d'une économie ouverte et face à la concurrence internationale. Toutefois, à long terme, un secteur non déclaré pourra difficilement jouer le jeu de la concurrence internationale, car il est par nature plus désorganisé et nécessite une plus grande confiance entre les opérateurs, ce qui handicape toute activité issue d'un circuit fermé clandestin ;

- l'acceptation culturelle :

l'économie informelle fait l'objet d'une certaine compréhension ou acceptation culturelle. Au niveau local, le travail non déclaré est souvent perçu comme un échange de services ou une entraide qu'il n'est pas nécessaire de déclarer (travaux agricoles saisonniers, artisanat divers, etc.) ;

- l'existence d'occasions faciles à saisir :

l'exercice d'une activité non déclarée relève d'un choix de l'intéressé qui procède à son échelle à une analyse coût-profit-risque pour bien peser les avantages, tels que des revenus plus importants (et immédiats), et les inconvénients tels que les sanctions encourues, la probabilité d'être pris ou les considérations morales. Plus les risques sont faibles (en raison de l'insuffisance des contrôles ou parce que l'intéressé est déjà couvert par l'assurance de son employeur principal ou de son conjoint), plus il lui sera facile de saisir l'occasion qui s'offre à lui.

2.3. Qui sont les travailleurs non déclarés ?

L'accès effectif au travail non déclaré est un facteur essentiel de l'identification du travailleur non déclaré.

Au nombre des travailleurs non déclarés figurent :

- les personnes cumulant deux emplois voire davantage :

La plupart des travaux non déclarés sont effectués par des personnes exerçant également une activité régulière. Être capable de participer à l'économie informelle

signifie souvent que l'intéressé répond à une demande requérant certaines compétences ou des qualifications spéciales ;

- des personnes « économiquement non actives » (étudiants, femmes au foyer, préretraités) :

elles peuvent consacrer plus de temps au travail non déclaré et les possibilités seront plus grandes pour les personnes qui ont déjà été en contact avec le monde du travail régulier ;

- des chômeurs :

d'une part, les risques qu'ils encourent peuvent être plus grands étant donné qu'ils peuvent perdre leurs allocations de chômage, notamment si ces prestations dépendent de la recherche d'un emploi ou de la participation à des formations. D'autre part, ils peuvent se voir proposer un emploi à condition de ne pas le déclarer et, dans ce cas, leur position leur permet difficilement de résister, notamment si leurs ressources à base d'allocations sont modestes. Toutefois, plus la période de chômage est longue, plus les possibilités d'exercer un travail non déclaré sont limitées.

L'âge et le sexe des travailleurs non déclarés varient surtout selon les secteurs concernés. Bien que les femmes ne présentent pas la majorité des travailleurs non déclarés, leur situation est généralement plus précaire. Il semblerait, à travers les résultats de plusieurs études, que la plupart des personnes cumulant deux emplois voire davantage soient des hommes, tandis que les femmes travaillant illégalement sont en général des femmes au foyer, officiellement inactives. Cette situation a des conséquences néfastes lorsque leurs droits à pension dépendent exclusivement de leur conjoint et non de leur propre travail.

2.4. Quels sont les secteurs les plus touchés par le travail clandestin dans les Etats membres ?

Trois groupes de secteurs ayant des schémas de comportement relativement homogènes peuvent être identifiés dans presque tous les Etats membres, à savoir :

- les secteurs traditionnels tels que l'agriculture, le bâtiment, le commerce de détail, la restauration ou les services domestiques caractérisés par une forte densité de main-d'œuvre et des circuits économiques essentiellement locaux. Le secteur du bâtiment a souvent largement recours à la sous-traitance et les contrôles des pouvoirs publics sont limités. Dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, il est également difficile de contrôler le chiffre d'affaire et le personnel en raison de la multitude des petites entreprises existantes dans ce domaine d'activité. Par ailleurs, les services privés dépendent beaucoup des traditions et de l'acceptation culturelle. De fait, pour certains services personnalisés, il n'existe pas d'emplois formels ;

- les industries manufacturières et les services commerciaux dont la compétitivité dépend essentiellement des coûts. En Europe méridionale le secteur textile, qui se prête au travail à domicile, est considéré comme particulièrement touché par le travail non déclaré ;

- les secteurs novateurs comprenant essentiellement des travailleurs indépendants dans lesquels l'utilisation de moyens de communication électroniques et informatiques facilite la négociation et la prestation de services en divers endroits, ce qui permet de ne pas déclarer ces activités.

La plupart des travaux non déclarés se concentrent encore dans les deux premiers groupes. Dans ces deux groupes, le travail non déclaré peut prendre la forme d'une exploitation, tandis que le troisième groupe compte des travailleurs hautement qualifiés se livrant volontairement à ce type d'activités. Ce dernier groupe peut être une conséquence de l'inadaptation ou de la non-application de la réglementation. Dès que ces activités se seront généralisées, ce groupe sera incité à intégrer l'économie formelle. Nombre de nouvelles entreprises font leurs premiers pas dans l'économie informelle, attendant d'être solidement établies pour déclarer leur activité et affronter la concurrence « à la régulière ».

Cependant, les informations nationales fournies par les Etats membres indiquent qu'aucun schéma commun n'est applicable au travail non déclaré à l'échelle de l'Union Européenne, mais qu'il existe, au contraire, de nombreuses différences entre les pays :

- dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas, en Belgique, en France et au Royaume-Uni, le travailleur clandestin est souvent un jeune homme qualifié ;
- en Europe méridionale, les travailleurs non déclarés sont souvent des jeunes, des femmes travaillant à domicile et des immigrés clandestins ;
- en Allemagne et en Autriche, le nombre d'immigrés clandestins effectuant des travaux non déclarés est de toute évidence important, bien qu'il ne constituent probablement pas le groupe dominant.

2.5 Ressortissants de pays tiers et travail non déclaré

La part des ressortissants de pays tiers résidant illégalement en Europe (qu'on appelle le plus couramment immigrés clandestins) dans l'économie informelle est encore plus difficile à estimer que la taille réelle de l'économie souterraine. Tous les Etats membres reconnaissent que le travail non déclaré des immigrés clandestins est un problème grave qui doit être traité dans le cadre de leur stratégie générale de lutte contre l'immigration clandestine.

Pour nombre d'immigrés clandestins, le travail non déclaré constitue une stratégie de survie. Par rapport à d'autres catégories, les immigrés clandestins forment une catégorie particulièrement vulnérable, car leur situation irrégulière les expose à un risque d'expulsion s'ils sont arrêtés. Cela permet aux employeurs d'engager des immigrés clandestins dans des conditions qui seraient jugées inacceptables par d'autres personnes. De plus, les ressortissants des pays tiers sont souvent introduits illégalement sur le territoire de l'Etat membre pour être ensuite employés clandestinement. Par ailleurs, il est manifeste que l'existence de conditions favorables au travail non déclaré encourage l'immigration clandestine. D'autre part, on ne peut passer sous silence la corrélation quasi directe entre immigration clandestine et délinquance dite de voie publique. Le taux de détenus étrangers dans les prisons des Etats de l'Union illustre bien cette tendance qui s'explique pour partie par les mêmes motifs que ceux qui liés à la stratégie de survie déjà évoquée.

On peut encore noter que le travail non déclaré des immigrés clandestins, qui par le passé se concentrait surtout dans l'industrie du bâtiment, semble aujourd'hui s'orienter davantage vers les activités de service.

3. CONSEQUENCES DU TRAVAIL NON DECLARE

3.1. Incidences sur les finances publiques

En matière de sécurité sociale, le travail non déclaré a une incidence sur l'assurance maladie, les droits à pension et l'assurance contre les accidents du travail. Les travailleurs non déclarés ne sont généralement pas couverts contre les risques d'accident du travail.

Le travail non déclaré peut avoir une incidence considérable sur les finances publiques, en particulier dans les pays où les droits sont universels. Les travailleurs non déclarés de ces pays bénéficient de la même couverture, hormis les droits auxquels ils pourraient prétendre au titre d'une affiliation à un régime volontaire de retraite complémentaire. Beaucoup de travailleurs déclarés n'étant pas affiliés à un régime de retraite volontaire, il n'y a, en l'occurrence, aucune différence entre le travailleur non déclaré et le travailleur déclaré. D'une manière générale, dans tous les Etats membres, les finances publiques pâtissent du travail non déclaré et des pertes qu'il implique en termes de recettes fiscales et de cotisations sociales. Ces pertes influent sur les services publics financés par l'impôt dans chaque Etat membre, la diminution des recettes aboutissant parallèlement à une baisse des services que l'Etat peut fournir et à des charges fiscales plus lourdes pour les personnes physiques et les sociétés assujetties à l'impôt. Cette situation crée donc un cercle vicieux, étant donné que les gouvernements augmentent les impôts pour continuer d'assurer la fourniture des services concernés, favorisant ainsi davantage le travail non déclaré. Il est de plus en plus évident qu'il faudra s'attacher à l'avenir à étudier et à cerner avec précision la relation qui existe entre la fiscalité et l'emploi au niveau de la Communauté européenne.

3.2. Incidences sur les individus

Suivant les Etats membres, l'assurance maladie et les droits à pension sont liés à la résidence (droits universels), aux cotisations versées (ou aux droits dérivés de leur conjoint) ou à un mélange des deux formules. Dans tous les Etats membres, les personnes cumulant deux emplois bénéficient toujours d'une couverture sociale. Dans les pays où la couverture est universelle pour les soins de la santé et les pensions de retraite, tous les travailleurs non déclarés sont couverts. Dans les pays où la couverture sociale est liée aux cotisations versées, que se soit pour les soins de santé ou pour la retraite ou bien pour les deux, les travailleurs non déclarés qui bénéficient des droits dérivés de leur conjoint sont également couverts. Les travailleurs non déclarés qui sont officiellement inactifs (principalement des femmes) dépendent davantage de leur partenaire que s'ils déclaraient leurs activités. Dans ces pays, les autres travailleurs non déclarés et, bien sûr, les immigrés clandestins ne sont pas couverts.

Dans tous les Etats membres, les travailleurs non déclarés ne sont pas couverts par les régimes complémentaires volontaires, mais bénéficient uniquement de la pension de base. En outre, il va sans dire qu'aucun travailleur non déclaré ne bénéficie d'une assurance chômage ou d'une assurance contre les accidents du travail.

Les travailleurs non déclarés qui ne cumulent pas plusieurs emplois supportent également d'autres conséquences. Etant donné que leur travail n'est pas officiellement reconnu, ils se privent de tous les avantages que leur offrirait un contrat de travail formel, tels que la formation, un profil professionnel spécifique reconnu, des augmentations de salaire et le sentiment d'appartenance à l'entreprise. Ces personnes se cantonnent dans leurs activités non déclarées et elles auront des difficultés à passer à d'autres emplois. En effet, les personnes qui exercent ces activités considérées comme l'expression suprême de la flexibilité sont celles qui finissent par avoir le plus de mal à changer d'emploi.

Les consommateurs également sont perdants, car ils n'ont pas les mêmes garanties de protection et de recours pour les biens et services fournis et ils sont en même temps coupables de tolérer, voire d'encourager le travail non déclaré.

3.3. Incidences sur la concurrence

Etant donné que le travail non déclaré diminue les charges des entreprises, on peut affirmer qu'il influe sur le jeu de la concurrence tant au sein des Etats membres (entre les entreprises faisant appel à des travailleurs non déclarés et celles qui respectent les règles) qu'entre les différents Etats membres (les coûts de production plus faibles dans certains Etats membres sont parfois imputables au recours au travail non déclaré).

Mais il faut établir une distinction entre les deux situations. Au niveau international, le commerce est de toute évidence influencé par toute une série de facteurs. Etant donné que le travail non déclaré ne présente qu'une fraction de toutes les activités du secteur marchand et que le coût du travail n'est qu'un des facteurs entrant en jeu, on peut supposer que le travail non déclaré joue somme toute un rôle mineur dans la distorsion de la concurrence (dans le domaine textile, l'avantage économique des ateliers clandestins tient surtout à la proximité du marché et il ne joue pas si ces marchandises doivent être exportées trop loin).

Néanmoins, la plupart des travaux non déclarés concernent des secteurs tels que les services de proximité. Il a été noté que les entreprises déclarées et non déclarées se taillent des créneaux distincts sur les marchés. Au niveau micro-économique, le jeu de la concurrence est cependant davantage faussé par les entreprises informelles. En général, une entreprise n'exerce pas toutes ses activités dans le cadre de l'économie parallèle, de sorte que la marge de réduction des coûts se limite à la part des travaux effectués au noir. Ce sont les recettes publiques qui en subissent les principales conséquences.

4. POLITIQUES ENGAGEES

4.1. Possibilités d'action

L 'analyse qui vient d'être faite démontre que le travail non déclaré fait partie intégrante du problème posé par le fonctionnement du marché du travail européen. Si on leur fournit les incitations appropriées, les travailleurs non déclarés

souhaiteront probablement pour le plus grand nombre d'entre eux régulariser leur situation ; de même les clients profiteurs de la fraude auraient plus volontiers recours à des services formels s'il existait une offre structurée compétitive.

Le problème peut être interprété de deux manières. S'il s'agit principalement de personnes ou d'entreprises qui tirent parti du système et nuisent ainsi à la protection sociale de tous les citoyens, l'intervention devrait être prioritairement axée sur la répression et viser essentiellement à :

- garantir une meilleure application des règles. Si la redistribution des revenus et la fourniture de services sociaux figurent au nombre des valeurs essentielles de la société, l'Etat doit veiller à limiter le nombre des resquilleurs ;
- favoriser les systèmes dans lesquels les droits aux prestations de la protection sociale dépendent des cotisations effectivement versées ;
- lancer des campagnes de sensibilisation mettant l'accent sur les comportements antisociaux et sur le fait que l'abus du système nuit à la communauté tout entière.

Si le problème résulte avant tout des nouvelles formes ou des nouvelles modalités de travail et de l'adaptation plus lente de la législation inadéquate à ces changements, l'action politique devrait privilégier la prévention par le biais des mesures suivantes :

- libéraliser les marchés des produits et des services et surtout simplifier les procédures de création des petites entreprises ;
- favoriser la structuration de l'offre dans certains secteurs propices au travail clandestin (soins, petits travaux domestiques, etc.) et la reconnaissance de nouvelles activités et compétences ;
- renforcer la participation des partenaires sociaux aux actions d'information, de mise en œuvre et de contrôle aux niveaux sectoriels, local, national et européen ;

- adapter la législation du travail inadéquate à l'évolution des nouvelles formes de travail ;
- réformer les systèmes de protection sociale pour tenir compte des périodes de travail de courtes durées, du travail irrégulier, de l'alternance entre période de chômage et périodes de travail, des soins de proximité, etc. ;
- réduire les prélèvements fiscaux sur le travail tant pour l'employeur (charges sociales notamment) que pour le travailleur salarié ou indépendant (impôt sur le revenu ou sur les bénéfices) ;
- réduire les taux de TVA sur les services à forte densité de main-d'œuvre.

Il est donc important de réduire les avantages économiques du travail non déclaré afin de renverser le rapport risques / bénéfices. Pour lutter efficacement contre le travail non déclaré, il faut établir une stratégie globale ciblée. Un ensemble de mesures s'inspirant des approches précitées doit être mis en œuvre en veillant à ce que les différentes mesures interagissent et à ce que d'autres initiatives politiques ne viennent pas les contrecarrer.

4.2. Bilan des mesures prises dans les Etats membres

Face aux divers effets à court terme du travail non déclaré, les Etats membres ont mis en œuvre un certain nombre de mesures adaptées aux différentes formes prises par ce phénomène et à leur importance. Certains Etats membres ont axé leurs initiatives sur le travail non déclaré sous la forme d'un second emploi, tandis que d'autres ont mis l'accent sur la forme plus industrialisée du travail non déclaré. Il faut toutefois relever que certaines initiatives prises à d'autres fins ont eu des effets secondaires positifs sur le travail non déclaré. Néanmoins, dans de nombreux cas, il est encore trop tôt pour se prononcer avec certitude sur l'efficacité de ces politiques.

4.2.1. Mesures législatives mises en œuvre

La plupart des Etats membres ont renforcé la législation fixant les critères et les sanctions encourues en cas de violation des règles en matière d'impôts et de cotisations sociales, et de recours abusif aux prestations en vue de lutter contre le travail non déclaré. En vue de promouvoir l'accès au marché du travail officiel, la législation sur le marché du travail a été modifiée dans certains pays tels que l'Espagne, où de nouvelles dispositions ont été introduites concernant globalement ce que l'on peut qualifier de travail atypique, et l'Italie, où il y a désormais un nouveau type de contrat de travail permettant aux travailleurs d'entrer sur le marché du travail officiel.

Bien que cela n'ait pas été l'objectif premier, certains Etats membres ont utilisés la transposition de la directive 91/533 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail comme un moyen de lutte efficace contre le travail non déclaré.

Etant donné que les mesures légales ne semblent pas avoir à elles seules une incidence considérable, certains Etats membres ont assuré un suivi en renforçant le contrôle exercé sur la mise en œuvre. L'inspection du travail, dans la plupart des pays membres, a également été renforcée à divers niveaux. Les instruments disponibles à cet effet varient d'un Etat à l'autre. Par exemple, dans les pays où la main-d'œuvre est fortement syndiquée, comme en Allemagne, les syndicats participent activement au contrôle, tandis que dans d'autres, comme en France, le rôle des inspections du travail est plus important.

En outre, des campagnes de contrôle, lancées à titre de prévention directe et indirecte conjointement par l'administration fiscale et par les autorités du marché du travail, ont souvent eu des effets positifs. Une meilleure coordination entre les différents secteurs de l'administration publique contribue également à la bonne application des mesures. La coopération au niveau européen s'est également accrue, notamment au travers de l'échange de l'information.

La plupart des pays ont renforcé les sanctions encourues en cas de non déclaration du travail ou de recours abusif aux prestations. Certains pays ont introduit des mesures visant tous les niveaux des chaînes de sous-traitance. Certains ont également renforcé les mesures de contrôle dans le secteur des

services notamment l'hôtellerie et la restauration. En outre, la collaboration entre les autorités du marché du travail et l'administration fiscale s'est traduite par quelques résultats positifs tant directement qu'à titre dissuasif dans le cas du travail « organisé ».

4.2.2. Action de sensibilisation et d'information

Certains Etats membres ont également lancé des campagnes contre le travail non déclaré. Celles-ci visent essentiellement à renforcer le sentiment d'appartenance à une même société dont chacun tire des avantages et à laquelle chacun devrait apporter sa contribution. Ces règles de civisme sont très bien respectées par exemple en Allemagne. L'exemple allemand du « illegal ist unsocial » incite en effet la population à déclarer à quelques exceptions près tous les travaux effectués. Certains Etats membres ont lancé des campagnes d'information sur les risques du travail non déclaré, par exemple dans le secteur du bâtiment où ce type de travail exclut tout recours en cas de travaux défectueux et n'offre aucune couverture en cas de vol ou de dommages lorsqu'on fait appel à des entreprises de déménagement irrégulières et non inscrites au registre du commerce.

4.2.3 Subventions ou réductions de coûts à titre d'incitation

La Belgique, le Danemark, la Finlande, la Suède et la France ont pris des mesures spécifiques pour lutter contre le travail non déclaré et les seconds emplois dans le secteur des services privés, les ménages notamment. Parmi les mesures destinées à réduire les démarches administratives figurent les « chèques-services » et les « guichets uniques » pour les petites et moyennes entreprises. La Belgique, l'Allemagne et la France ont introduit un système de « chèques-services » qui permet aux ménages de bénéficier de services moins chers tout en garantissant que les cotisations sociales et fiscales sont payées par le biais de ces chèques.

L'approche adoptée en Europe septentrionale est axée sur des allègements fiscaux et des subventions pour certains services et vise à inciter les ménages à avoir recours à une main-d'œuvre déclarée. Les allègements fiscaux et les subventions pour remise à neuf et amélioration de l'habitat ont conduit beaucoup de personnes à saisir cette occasion pour faire effectuer légalement des travaux

dans leurs logements. Ainsi, des travaux - qui auraient pu être réalisés au noir – sont passés dans le secteur formel et déclaré.

Le Danemark, la Finlande et l'Allemagne ont également accordé des subventions pour les services domestiques afin d'inciter les personnes physiques à faire effectuer leurs travaux domestiques, plus particulièrement le ménage et le jardinage, dans le cadre de l'économie formelle plutôt que dans celui de l'économie informelle, comme c'est trop souvent le cas. Ces subventions sont le plus couramment versées par l'Etat mais aussi parfois par certaines collectivités publiques. Elles ont été considérées comme une partie du salaire devant être payé au travailleur, ce qui offre l'avantage non négligeable de réduire parallèlement les dépenses des destinataires des services. De son côté, l'Etat s'assure que cette activité est déclarée, et donc forcément imposée, en incitant clairement l'utilisateur à solliciter une subvention.

4.2.4. Mesures fiscales

Par souci d'efficacité et prenant exemple les uns sur les autres, la plupart des pays ont modifié leur législation fiscale en ce qui concerne en particulier les taux d'imposition individuelle et les possibilités d'abattement fiscal. Dans certains cas, ces modifications ont des effets secondaires positifs sur la lutte contre le travail non déclaré.

Le taux d'imposition implicite du travail salarié – essentiellement les impôts et les cotisations sociales – dans l'Union Européenne est passé de 35% en 1981 à plus de 42% en 1995. Cette augmentation découle surtout de l'allègement progressif des pressions exercées sur les bases d'imposition mobiles telles que le capital. Depuis 1996, la nécessité d'inverser cette tendance structurelle et, d'une manière plus générale, la relation entre fiscalité et l'emploi ont été examinées au niveau communautaire par le « groupe de haut niveau sur la fiscalité » et son successeur, le « groupe de politique fiscale », tous deux présidés par un haut fonctionnaire. Ces travaux ont abouti à l'adoption de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres sur un code de bonne conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

Les lignes directrices pour l'emploi en 1997 ont invité également les Etats membres à examiner l'opportunité d'une réduction des taux de TVA applicables aux services à forte densité de main-d'œuvre.

4.2.5. Intervention en matière d'offre

Une autre forme d'intervention consiste à promouvoir la restructuration et la professionnalisation de l'offre dans certains secteurs. A titre d'exemple, la mise en place de vastes services publics de garde d'enfants dans certains pays a permis de sortir ce secteur de l'économie non déclarée. La libéralisation des marchés des produits et des services constitue également un instrument structurel favorisant la déclaration de certaines activités qui pouvaient ne pas être déclarées.

Dans sa recommandation du 22 décembre 1995 concernant « l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises en phase de démarrage », la Commission a reconnu que les formalités administratives et réglementaires figuraient au nombre des contraintes les plus importantes des entreprises. S'inspirant des meilleures pratiques des Etats membres, cette recommandation propose des mesures visant à réduire les charges administratives pesant sur les nouvelles entreprises, notamment celles résultant des impôts et des cotisations sociales qui sont au départ les plus pénalisantes pour le développement des jeunes entreprises, souvent à court de fonds propres et de trésorerie.

4.2.6. Dialogue social

Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre le travail non déclaré. Ce rôle peut, par exemple, se traduire par des contrôles effectués sur les différents lieux de travail afin de s'assurer du respect des règles et des contrats de travail. Dans certains pays, une collaboration entre les organisations patronales et les principales centrales syndicales a également été amorcée dans les secteurs concernés. En France, par exemple, le gouvernement et certaines industries ont lancé conjointement des campagnes d'information visant à inciter les particuliers à avoir recours à une main-d'œuvre déclarée pour leurs travaux de construction et les déménagements. En outre, partout où il existe des accords tripartites gouvernement-patronat-syndicats de grande envergure, toute

stratégie en faveur d'une réintégration du travail non déclaré fait l'objet d'une négociation et d'un suivi par les différents partenaires sociaux.

4.2.7 Mesures concernant les ressortissants des pays tiers

En ce qui concerne le problème des ressortissants de pays tiers effectuant des travaux non déclarés, la France, notamment, a introduit des mesures spéciales principalement axées sur le contrôle, mais incluant également un suivi de l'évolution actuelle.

En 1996, le Royaume-Uni a adopté une législation obligeant les employeurs à s'assurer que leurs travailleurs sont titulaires d'un permis de séjour ou de travail. Le même type de réglementation a été introduit aux Pays-Bas au début des années 90. Au Portugal et en Grèce, la législation concernant les immigrés a été modifiée.

Au niveau européen, la lutte contre le travail non déclaré des ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres est considérée comme une question d'intérêt commun et s'inscrit dans le cadre du titre VI du Traité. Dans ce contexte juridique et compte tenu de l'intérêt commun fondamental que revêt la résolution de ce problème, le Conseil a adopté le 22 décembre 1995 et le 27 septembre 1997 deux recommandations concernant la lutte contre l'emploi illégal. Le Traité d'Amsterdam comprendra un chapitre spécifique sur la liberté, la sécurité et la justice conférant des compétences particulières à la Communauté en matière d'immigration.

Un récapitulatif sous forme de tableaux permet une vision synoptique de l'ensemble des mesures arrêtées par les différents pays de l'Union en ce qui concerne les principales mesures relatives au contrôle et relatives aux subventions et réduction des coûts. Ces deux tableaux figurent en annexes.

4.3. **Trois exemples nationaux d'une stratégie intégrée**

Certains pays ont opté pour une approche intégrée impliquant un effort coordonné de différents services de l'administration publique. L'efficacité de

cette approche repose dans une large mesure sur de vastes initiatives politiques qui couvrent différents domaines allant du droit du travail aux mesures fiscales, et qui sont ciblées en fonction des caractéristiques du problème tel qu'il se pose dans chaque Etat membre.

4.3.1. Danemark

Plusieurs initiatives ont été prise pour lutter contre le travail non déclaré . Certaines mesures, quoique axées prioritairement sur d'autres domaines, ont eu des effets secondaires positifs et se sont combinées utilement aux actions de lutte contre le travail clandestin.

D'une part, les contrôles ont été renforcés dans le domaine de la fiscalité et de l'inspection du travail afin de détecter, à travers de nombreuses vérifications sur le terrain, les cas de recours abusifs aux prestations. Cette initiative a fait l'objet d'une coopération entre l'administration fiscale d'une part et les autorités chargées de réguler le marché du travail, d'autre part.

En outre, divers programmes ont été lancés en vue de favoriser le travail déclaré, car dans certains secteurs le travail non déclaré constituait davantage une règle qu'une exception, plus particulièrement dans le domaine des services domestiques :

- des programmes en matière de services domestiques : un programme de subventions a été lancé avec succès en 1994 pour les services aux consommateurs ;
- des subventions pour travaux de rénovation de l'habitat ont été mises en place.

Enfin, l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en 1994, qui a réduit les taux marginaux d'imposition, a également permis de réduire les incitations aux activités de l'économie souterraine.

4.3.2. Pays-Bas

Les initiatives ont été axées sur les recours abusifs aux prestations et une loi a été adoptée récemment dans ce domaine. Elle vise à garantir que les ayants-droit aux prestations sociales remplissent certains critères et n'exercent pas d'activités secondaires ou illégales qui dérogeraient aux conditions d'octroi d'une prestation. Les Pays-Bas ont en effet estimé que le meilleur moyen de lutter contre le travail non déclaré passait par une législation fiscale adéquate et par une baisse des taux de TVA. C'est pourquoi aucune initiative n'a été prise dans ce pays pour renforcer les contrôles et surtout les sanctions destinés à lutter contre le travail non déclaré.

De plus, dans cette logique, les coûts salariaux indirects ont été réduits, notamment en ce qui concerne les revenus les plus faibles, dont on a pu observer supra qu'ils étaient plus facilement concernés par l'économie souterraine que les hauts revenus qui correspondent à des profils très qualifiés. Ces mesures étaient initialement destinées à la promotion de l'emploi, mais elles ont eu également quelques effets secondaires positifs sur la réduction du travail non déclaré.

4.3.3. France

Un service spécial, la Mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non et le trafic de main-d'œuvre (MILUTMO), devenu depuis peu la Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI), a été créé pour lutter contre le travail non déclaré et pour coordonner toutes les actions au niveau régional et local.

L'approche adoptée repose essentiellement sur des initiatives juridiques et est axée sur la répression et les sanctions encourues en cas de violation de la législation existante. Les actions visent non seulement le travailleur non déclaré, mais aussi le « donneur d'ordre » qui est considéré comme le bénéficiaire des travaux non déclarés

Un système de chèques-service a été mis en place pour favoriser notamment la déclaration des travaux domestiques. Les déductions fiscales pour rénovation de

l'habitat et pour l'emploi de personnel chargé de travaux domestiques ont par ailleurs été majorées.

Enfin, des campagnes d'information ont été lancées dans le cadre d'une collaboration entre le gouvernement et les partenaires sociaux de certains secteurs afin de sensibiliser le public aux risques encourus en cas de recours à une main-d'œuvre non déclarée. De plus, un dialogue social a été entamé et un accord a été conclu entre les partenaires sociaux et le ministère du travail.

4.4. Un exemple de coopération bilatérale : mesures de coordinations franco-allemandes

Dans le cadre du Conseil de l'Union se met en place un protocole visant à mieux coordonner les actions de poursuite et de répression à l'encontre des contrevenants allemands et français qui commettent une infraction se rapportant au travail illégal dans l'autre pays que le leur. Ont été prises en compte aussi bien l'expérience acquise pratiquement que les recommandations des administrations et services impliqués dans la lutte contre le travail illégal. Il convient de préciser que les mesures pratiques qui sont décrites infra concernent la plupart du temps le cas de nationaux, soit allemands soit français, mais la réciprocité relative à la nationalité qui n'est pas citée est totale.

4.4.1 Informations données sans requête

- Un échange d'information entre les deux pays intervient dès lors qu'il y a prise d'un emploi en France par un salarié allemand résidant en Allemagne.

A noter que le croisement des fichiers qui intervient alors n'appréhende que les prises d'activité à l'intérieur du pays. Toutefois, si un bénéficiaire de prestation de nationalité allemande prend un travail en France et le cache à l'inspection du travail allemande, la probabilité de le démasquer demeure faible.

- Il y a communication des résultats d'enquête au pays voisin s'il y a soupçon d'abus de prestation par un citoyen allemand ou par un simple résident en Allemagne.

A cet effet, les agents de l'inspection du travail français procèdent à des contrôles réguliers sur le terrain et en particulier sur les chantiers. Dans ces circonstances peuvent survenir des doutes sur l'existence d'un abus de prestation, parce que, par exemple, le salarié allemand n'est pas en mesure ou refuse de présenter sa carte

de sécurité sociale. Dans ce cas, l'information - notamment l'identité - est communiquée à l'inspection du travail allemande compétente ou même à un service central qui pourra effectuer les vérifications nécessaires.

- L'immatriculation d'une entreprise par un ressortissant allemand ou un résident en Allemagne est également communiquée.

Dans le passé, il s'est avéré à plusieurs reprises que des citoyens allemands s'immatriculent en France sans en informer les autorités allemandes. Il s'agissait parfois d'abus de prestations et parfois aussi d'activités soumises à l'inscription au registre des métiers alors que l'exploitant ne remplissait pas les conditions nécessaires à l'exercice des mêmes activités en Allemagne.

- Il y a enfin communication des peines d'amendes ou des pénalités prononcées contre des entreprises allemandes pour infraction au droit du travail, commises sur le sol français.

Ces délits pourraient en effet avoir une influence sur la capacité de l'entreprise fautive à exercer son activité en Allemagne et les salariés de cette entreprise travaillant sur le sol français pourraient, dans certains cas, relever du droit du travail allemand.

4.4.2. Fourniture, sur demande, de renseignements concernant notamment les activités exercées :

- renseignements relatifs au domicile et aux administrations, par exemple, l'adresse des intéressés, la nature et la forme de l'activité ou l'identité des responsables d'entreprises.

Ces renseignements sont indispensables sur le plan pénal pour l'exécution d'une enquête préliminaire. Dans l'instruction de procédures d'amendes administratives contre les personnes morales que sont les entreprises, il convient par ailleurs de disposer de données détaillées sur la société ;

- renseignements sur l'identification de véhicules.

Par exemple, dans le cas d'un contrôle de chantier où sont présents des véhicules immatriculés en Allemagne, l'identité du propriétaire peut étayer certains soupçons. Le cas échéant, la justesse et la rapidité de cette fourniture de renseignement, désormais de pratique courante entre les deux pays, constituent souvent la garantie du succès de l'enquête qui est doit être diligentée dans des délais parfois très brefs.

- possibilités d'audition de témoins directement à l'étranger, ou, dans le cadre de l'entraide administrative et judiciaire, par les enquêteurs nationaux.

Dans un passé très récent, quelques enquêtes préliminaires initiées en Allemagne ont pu aboutir parce que des salariés français travaillant en France ont pu être entendus rapidement en tant que témoins par des fonctionnaires allemands dans le cadre de la loi relative à la mise à disposition de personnels. Ces salariés furent convoqués au centre de coopération policière et douanière à Kehl, en Allemagne, puis entendus par des agents allemands de l'inspection du travail. En l'espèce, si cette faculté permise par les accords s'inscrivant notamment dans le cadre de Schengen n'avait pas existé, les auditions n'auraient probablement pas été prises à temps pour faire aboutir l'enquête ;

- perquisition et saisie d'éléments de preuve par les partenaires français et délivrance des pièces à l'administration qui mène l'enquête.

Dans la plupart des cas une infraction relative au travail non déclaré ne peut être prouvée que par présentation de documents écrits et, de la même manière, une infraction ne voit son importance cernée que sur la base d'éléments écrits ;

- participation à des opérations de contrôle et à des enquêtes dans des cas particuliers le justifiant.

En particulier, lorsqu'une entreprise établie en Allemagne intervient en France avec des salariés allemands et que du côté allemand on peut dire que des infractions sont possibles compte tenu de renseignements particuliers ou d'un début de commission d'infraction.

4.4.3. Cas particuliers :

- établissement de lieux de contact et de coordination en France et en Allemagne.

Il est en effet nécessaire que la coopération transfrontalière puisse s'organiser de plus en plus efficacement et il faut aussi anticiper l'augmentation des flux d'information échangés. Ces points de coordination qui devraient être effectifs dans très peu de temps seront formés des groupes de travail des différentes administrations afin d'élaborer des solutions aux difficultés de la coopération quotidienne. Ainsi sera cultivée encore plus étroitement la pratique des échanges techniques à buts opérationnels ;

- instauration de cercles de coordination transfrontalière au plan local.

Il s'agit essentiellement de créer des lieux de débat et de règlement de problèmes concrets relatifs aux affaires courantes traitées quotidiennement ;

- échange de collaborateurs en auditeurs libres entre administrations partenaires.

Le but étant d'une part d'approfondir les connaissances spécialisées et, d'autre part, de développer et d'entretenir les relations personnelles importantes pour un travail commun effectif.

- création d'un groupe d'instruction commun capable d'agir dans les deux pays sur les délits transfrontaliers les plus importants.

La création d'un tel groupe a pour but d'intensifier les progrès qui viennent d'être soulignés et d'apporter une contribution importante dans le cadre des actions générales de prévention. Il sera également à même de coordonner la poursuite des infractions punissables aussi bien en France qu'en Allemagne.

- Possibilité d'exécution en France des amendes administratives infligées.

Une sanction de la violation de la Loi n'est en effet efficace que si la peine d'amende fixée est effectivement payée par l'auteur de l'infraction. Or, jusqu'à aujourd'hui, la majorité des amendes fixées à l'encontre d'auteurs étrangers ne pouvait être recouvrée parce que le débiteur avait son domicile à l'étranger. Cela met en évidence la nécessité d'une possibilité d'exécution pour l'avenir afin de prévenir l'échec de certaines des mesures déjà convenues ou à venir. En effet, même si le nombre des infractions découvertes et des sanctions prononcées augmente, l'effet préventif du dispositif répressif ne doit pas être entravé par l'impossibilité de fait d'exécution des sanctions.

CONCLUSION

Le travail non déclaré constitue un élément important du dysfonctionnement du marché des produits et des services ainsi que du marché du travail. En outre, il risque d'ébranler les bases du financement et de la fourniture de la protection sociale et des services publics étant donné que la diminution des recettes entraîne une baisse du niveau des prestations de tous ordres que l'Etat peut fournir. Or, il faut bien garder à l'esprit que ces différentes prestations et services constituent l'un des socles du contrat social dans nos sociétés européennes développées.

On peut dire qu'il existe deux types de travail non déclaré : celui visant à échapper à titre individuel à l'impôt et aux cotisations sociales dans le chef des personnes exerçant une activité secondaire, et le travail non déclaré « organisé » qui enfreint la législation du travail. A l'heure actuelle, le travail non déclaré au sein de l'Union européenne est principalement du premier type, bien que les responsables du marché du travail tendent à axer leurs efforts sur le deuxième.

Une stratégie destinée à réduire l'incidence du travail non déclaré doit, pour être pleinement efficace, intégrer un certain nombre d'éléments mentionnés au paragraphe 4.1. Les mesures politiques varieront forcément d'un Etat membre à l'autre. Mais la mise en œuvre et le contrôle rigoureux des mesures prises constituent un élément important de la stratégie globale, quelles que soient les dispositions retenues au final.

La présente étude visait notamment à identifier les causes du travail non déclaré et à identifier les principales possibilités de lutte contre ce phénomène. Suivant l'analyse effectuée, on s'est aperçu qu'il convenait de commencer par cerner correctement les causes et l'étendue du problème, puis d'examiner les moyens de lutte contre le travail non déclaré dans le cadre de la stratégie globale pour l'emploi.

Ce débat concerne certes au premier chef les Etats membres mais également les institutions communautaires et les partenaires sociaux qui ne peuvent pas ne pas être associés à ces réflexions. Une meilleure prise de conscience des causes et de l'étendue du travail non déclaré, l'identification des meilleures pratiques adoptées en matière de lutte et la possibilité d'une action coordonnée au niveau de l'Union

européenne doivent être envisagées dans ce contexte. La mise en place de plusieurs lignes directrices pour l'emploi en 1998, notamment celles visant à susciter l'esprit d'entreprise et à encourager l'adaptabilité, contribuera à décourager le travail non déclaré.

Ce débat devrait inciter à conclure à l'opportunité d'une action de plus en plus concertée et volontariste au niveau de l'Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- Directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996
- « Underground economy and irregular forms of inemployment », Philippe BARTHELEMY, étude commandée par la DGV , 1990
- « Evaluation de l'économie au noir – étude sur cinq pays européens », Jean-Luc BISEUR, ORSEU 1995
- « Empirical results of the size of the shadow economy of 17 OECD countries over time », Friedrich SCHEIDER, université d'économie de Linz, Autriche, 1997
- « Travailler au noir », Jean-François LAE, éditeur Métayer
- « Profession : travailleur au noir », Guy DELORME, ed. Ouest-France
- « Les politiques de l'emploi en Europe », Jean-Claude BARBIER , Flammarion
- « Economie du travail et de l'emploi », Gérard GAZIER , précis Dalloz

ANNEXE N°1

MESURES NATIONALES RELATIVES A LA LEGISLATION ET AUX CONTRÔLES

	Renforcement des contrôles des autorités fiscales	Renforcement des contrôles des autorités du marché du travail	Renforcement des sanctions	Modification de la législation relative au travail
<u>Autriche</u>		oui	oui	Simplification de la réglementation relative aux activités commerciales et industrielles et augmentation des accords relatifs à la flexibilité du temps de travail
<u>Belgique</u>	oui	oui	Augmentation des peines d'amende	
<u>Danemark</u>	oui	Oui		
<u>Finlande</u>	Renforcement des contrôles fiscaux	Renforcement des contrôles concernant les chômeurs	oui	Modifications en matière d'emploi atypique
<u>France</u>	Renforcement des contrôles	- intensification des inspections et contrôles - création de la DILTI (ex MILUTMO)	oui	
<u>Allemagne</u>	oui	Augmentation du nombre de personnels affectés aux contrôles	Augmentation des peines d'amendes	Plus restrictive à l'égard du travail au noir
<u>Grèce</u>	Contrôle fiscal renforcé		Augmentation des peines d'amendes	Enregistrement des immigrés clandestins avec régularisation de leur situation pendant 9 à 12 mois
<u>Irlande</u>	Renforcement de l'application de la législation fiscale		Oui	
<u>Italie</u>	Oui			
<u>Luxembourg</u>				
<u>Pays-Bas</u>	oui	oui	oui	Libéralisation des agences privées pour l'emploi
<u>Portugal</u>			Oui, pour le travail des	Déréglementation en ce

			enfants seulement	qui concerne les immigrés clandestins
<u>Espagne</u>				Modification en ce qui concerne les emplois atypiques
<u>Suède</u>	Davantage de contrôles fiscaux			
Royaume-Uni	Renforcement des contrôles			

ANNEXE N°2

MESURES RELATIVES AUX SUBVENTIONS ET REDUCTION DES COUTS

	<u>Chèques - services</u>	<u>Subvention pour rénovation de l'habitat ou pour les services domestiques</u>	<u>Modification de la législation fiscale</u>	<u>Abattements fiscaux</u>	<u>Réductions des coûts salariaux indirects</u>
<u>Autriche</u>		Projets pilotes pour les chômeurs			Oui
<u>Belgique</u>	Oui				
<u>Danemark</u>		Oui, pour le service domestique	Réduction des taux d'impôts marginaux		
<u>France</u>	oui				Oui (loi Robien)
<u>Allemagne</u>				Oui, pour les services domestiques	
<u>Grèce</u>			Réforme réduisant les possibilités d'évasion fiscale	oui	Oui
<u>Irlande</u>			Oui, réduction ISPP		Oui, réduction des cotisations sociales pour certaines catégories de travailleurs
<u>Italie</u>		Abattements fiscaux pour rénovation de l'habitat		Oui (services professionnels)	Oui
<u>Luxembourg</u>		Subvention pour rénovation de l'habitat			
<u>Pays-Bas</u>		Subventions pour prestataires de services	Oui		
<u>Portugal</u>			Oui		
<u>Espagne</u>			Réduction de		

			l'imposition du travail		
<u>Suède</u>			Réduction des taux marginaux	Oui, pour l'habitat	Oui
<u>Royaume-Uni</u>			oui		
Finlande			oui		

ANNEXE N°3

FICHES DESCRIPTIVES NATIONALES

Autriche

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : 1/10 de la population en âge de travailler exerce une activité secondaire. L'accent est mis sur le travail illégal de la main-d'œuvre étrangère.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : 40% dans le secteur du bâtiment et dans l'artisanat, 16% dans d'autres secteurs commerciaux et industriels (réparation automobile, mécanique, etc.), 16% dans le secteur des services, 13% dans le secteur des divertissements et 15% dans d'autres branches et services (cours de soutien, coiffure, baby-sitting).

Mesures politiques : Renforcement des contrôles des inspecteurs du travail ; simplification de la réglementation relative aux activités commerciales et industrielles ; augmentation du nombre des accords concernant la flexibilité du temps de travail ; simplification des démarches administratives. Des projets pilotes pour les chômeurs ont également été lancés dans le domaine des services domestiques. Les coûts salariaux indirects sont réduits pour les apprentis et en cas d'engagement de chômeurs d'un certain âge.

Belgique :

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : Travailleurs semi-qualifiés ou peu qualifiés, de sexe masculin et jeunes.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Hôtellerie et restauration, commerce de détail, industrie du bâtiment, secteur textile, transport, services domestiques et agriculture.

Mesures politiques : Mesures légales ; développement des services d'inspection ; renforcement des contrôles dans certaines industries ; augmentation des amendes ; efforts de réduction du coût du travail par le biais de plusieurs initiatives (plan textile ...) ; système de chèques-services.

Danemark

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : Travailleurs qualifiés ou non, étudiants. Disparités géographiques importantes.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : 33% dans le secteur du bâtiment, 50 % dans le secteur des services privés.

Mesures politiques : renforcement des sanctions prévues par la législation fiscale ; réduction des taux marginaux d'imposition ; subventions pour les travaux de rénovation de l'habitat ; subvention pour les services aux consommateurs ; renforcement des contrôles de l'administration fiscale et des autorités du marché du travail.

Finlande

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : jeunes hommes qualifiés.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Bâtiment, hôtellerie et commerce de détail.

Mesures politiques : travaux préparatoires en vue de prestations de subventions pour les services particuliers aux ménages ; renforcement des mesures de contrôle également en matière de chômage ; renforcement du contrôle fiscal ; modification de la législation relative à l'emploi atypique .

France

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : nationaux, immigrés légaux ou clandestins.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : 60% dans le secteur des services (notamment hôtels, cafés et restaurants), 27% dans le bâtiment, 13% dans les autres secteurs.

Mesures politiques : Renforcement de la législation ; création de la MILUTMO ; création des chèques services ; renforcement des contrôles par les services répressifs ; coopération renforcée entre les autorités du marché du travail et d'autres secteurs de l'administration ; renforcement des sanctions ; contribution des partenaires sociaux ; simplification des procédures pour les travailleurs agricoles saisonniers.

Allemagne

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : immigrés clandestins, personnes cumulant deux emplois ou ne travaillant qu'au noir.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Bâtiment, hôtellerie, transports, secteurs du nettoyage et culture.

Mesures politiques : Augmentation des mesures de contrôle, renforcement de l'arsenal juridique, majoration des amendes et campagnes d'information.

Grèce

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : immigrés clandestins ou non ; retraités ; femmes à domicile et jeunes peu qualifiés.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : secteurs se prêtant au travail à domicile (textile) ; hôtellerie ; tourisme ; services domestiques ; transport.

Mesures politiques : Accroissement des sanctions ; renforcement de la législation fiscale ; déréglementation relative aux possibilités de résidence des immigrés.

Irlande

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : étudiants, personnes cumulant deux emplois ; pas d'immigrés clandestins.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Bâtiment ; distribution.

Mesures politiques : Renforcement de la mise en œuvre de la législation existante en matière de fraude fiscale ; baisse de la fiscalité individuelle ; allègement des cotisations sociales pour certaines catégories de travailleurs.

Italie

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : Jeunes, femmes et retraités

Répartition sectorielles du travail non déclaré : agriculture, bâtiment, secteur des services privés, textile.

Mesures politiques : Renforcement des contrôles des autorités fiscales ; abattements fiscaux pour les services professionnels ; réduction des coûts salariaux indirects ; simplification des démarches administratives.

Luxembourg

Rares cas de travail non déclarés. Aucune mesure n'a été introduite .

Pays-Bas

Caractéristique des travailleurs non déclarés : hommes qualifiés exerçant un emploi formel

Répartition sectorielle du travail non déclaré : hôtellerie, taxi, services de courrier, métallurgie ;

Mesures politiques : Renforcement des contrôles fiscaux ; renforcement des sanctions ; libéralisation des agences privées de l'emploi ; campagnes d'information ; subvention pour les prestataires de certains services.

Portugal

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : Immigrés clandestins, femmes, travailleurs non enregistrés.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Bâtiment, secteur textile, commerce de détail.

Mesures politiques : Initiatives politiques relatives aux immigrés clandestins et au travail des enfants ; réforme fiscale ; simplification de certaines démarches administratives.

Espagne

Caractéristiques des travailleurs non déclarés : personnes âgées de moins de 25 ans, femmes.

Répartition sectorielle du travail non déclaré : Agriculture, secteur des services.

Mesures politiques : Dispositions nouvelles relatives à l'emploi atypique.

Sources : MISEP (mutual information system of employment policies