



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 24.10.2007
COM(2007) 628 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Intensifier la lutte contre le travail non déclaré

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Intensifier la lutte contre le travail non déclaré

1. INTRODUCTION

Le «travail non déclaré» est défini comme «*toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, [...] tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres*». Cette définition¹, qui établit un lien entre le travail non déclaré et la fraude fiscale et/ou le non-paiement des cotisations obligatoires de sécurité sociale, recouvre diverses activités allant de la prestation de services informels aux ménages aux travaux clandestins effectués par des résidents en situation irrégulière ; elle exclut cependant toute activité criminelle. Il est généralement admis que le travail non déclaré, phénomène complexe subissant l'influence d'une multitude de facteurs économiques, sociaux, institutionnels et culturels, tend à entraver les politiques économiques, budgétaires et sociales visant la croissance.

Le travail non déclaré peut être le fait aussi bien des employeurs (et consommateurs) que des salariés (et travailleurs indépendants), car, parallèlement au risque de sanctions, il existe un gain potentiel – les intéressés échappant à l'impôt et aux cotisations sociales, à la législation sur les droits sociaux (salaire minimal, protection de l'emploi, droits à congé) et au coût d'une mise en conformité avec la réglementation (exigences en matière d'enregistrement, dispositions sur la santé et la sécurité). Dans la mesure où il entre en concurrence avec des activités conformes à la réglementation, voire crée un effet d'éviction, le travail non déclaré est une source de dumping social. Lorsque le travail non déclaré est effectué par des personnes percevant une compensation de revenu pour leur inactivité, il comporte aussi une dimension de fraude sociale.

La problématique du travail non déclaré avait déjà été analysée dans la communication de 1998 de la Commission, qui passait en revue ses causes et ses répercussions, tout en mettant en lumière certaines des politiques appliquées en la matière. Cette communication préparait le terrain à un vaste débat politique à l'échelle de l'UE sur le sujet, qui s'est achevé par l'adoption d'une approche stratégique commune dans les lignes directrices pour l'emploi concernant la période 2003 - 2005². Ces lignes directrices préconisaient un dosage équilibré de mesures préventives (notamment une réglementation adaptée sur la fiscalité et les prestations sociales et des règles administratives appropriées), d'actions de sensibilisation, de sanctions et de mesures coercitives. Cette alliance de mesures a été reprise et étoffée dans la résolution du Conseil du 29 octobre 2003 relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier³, qui demandait également une action des partenaires sociaux. En outre, la communication ci-dessus a été l'un des éléments à l'origine de l'expérience lancée en

¹ COM(98) 219

² JO L 197 du 5.8.2003(ligne directrice spécifique n° 9 sur le travail non déclaré)

³ JO C 260/1 du 29.10.2003

l'an 2000, qui a permis une réduction de la TVA sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre⁴.

Alors que l'importance de l'économie informelle ne fléchit pas et qu'elle semble même prendre de l'ampleur dans certains secteurs (construction) et pour certaines formes de travail, on peut se demander si, au niveau politique, une attention durable suffisante est accordée au travail non déclaré. La présente communication entend donc souligner la pertinence des politiques de lutte contre le travail non déclaré, en dressant le bilan des actions entreprises par les États membres et en illustrant les possibilités d'apprentissage mutuel concernant les pratiques réussies dans ce domaine. L'analyse présentée s'appuie également sur de nouvelles données, tirées d'une enquête harmonisée visant à éclairer les caractéristiques et les causes du travail non déclaré.

2. PERTINENCE DES POLITIQUES VISANT A REDUIRE LE TRAVAIL NON DECLARE

Appliquées avec succès, les politiques destinées à transformer le travail non déclaré en emplois officiels contribueront à la réalisation des principaux objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, telle que remaniée.

Le travail non déclaré a des répercussions négatives qui influent sur les trois piliers de la stratégie de Lisbonne, notamment les objectifs essentiels de la stratégie européenne pour l'emploi (plein emploi, qualité et productivité du travail et cohésion sociale). D'un point de vue macroéconomique, le travail non déclaré réduit les recettes fiscales et sape le financement de la sécurité sociale. Sous l'angle microéconomique, il tend à induire des distorsions de concurrence entre les entreprises, ouvrant ainsi la voie à un dumping social. Le travail non déclaré nuit aussi à la productivité, car les entreprises du secteur informel évitent généralement de recourir aux services et produits de l'économie formelle (comme le crédit) et préfèrent conserver une taille modeste.

Le récent Livre vert sur le droit du travail⁵ considère que le travail non déclaré est l'un des principaux facteurs de dumping social et, par conséquent, l'un des grands enjeux de la modernisation de la législation du travail dans l'UE. De plus, le travail non déclaré est souvent synonyme de conditions de travail inadéquates et de risques pour la santé des travailleurs, de faibles perspectives de carrière et d'une protection sociale insuffisante. Dans un tel contexte, les partenaires sociaux européens ont envisagé une analyse conjointe du travail non déclaré dans leur programme 2006-2008 de travail⁶. La consultation engagée sur la base du Livre vert⁷ a montré que les administrations soutenaient massivement l'idée d'une coopération administrative accrue à l'échelon de l'UE et d'une intensification des échanges d'informations et de bonnes pratiques, tandis que les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées confirmaient les priorités politiques définies dans la résolution du Conseil de 2003.

⁴ Directive 1998/85/CE, JO L 277 du 28.10.1999 permettant aux États membres de réduire la TVA sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre, tels que la rénovation de logements privés, la coiffure, le nettoyage des vitres, les prestations de soins à domicile et les petites réparations. Cette expérience a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2010 par la directive 2006/18/CE, JO L 51 du 22.2.2006, p. 12.

⁵ Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle COM(2006) 708 du 22 novembre 2006.

⁶ Programme 2006 - 2008 de travail des partenaires sociaux européens.

⁷ Résultats de la consultation publique autour du Livre vert de la Commission «Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle» (COM(2007)xxx).

Les syndicats se sont notamment exprimés en faveur d'une amélioration du cadre juridique et des mesures coercitives au niveau européen, permettant de lutter contre la fraude sociale transfrontalière.

Il est de plus en plus admis que le travail non déclaré a un coût pour les régimes de sécurité sociale: non seulement la perte de revenus subie affaiblit leur assise financière, mais la confiance de la population en ces systèmes et la crédibilité de ces derniers sont mises à mal. Certes, les travailleurs non déclarés peuvent souvent avoir droit à des prestations de chômage, revenus d'inactivité ou allocations familiales, mais ils sont en même temps privés des avantages liés à un contrat officiel de travail, tels qu'une retraite en rapport avec leur salaire, des formations, la perspective d'une amélioration de leurs rémunérations et de leur statut, et risquent d'être constamment cantonnés dans des activités non déclarées. Les réformes de la sécurité sociale peuvent être une incitation puissante en faveur du travail déclaré, comme l'a souligné le rapport de synthèse de 2006 sur des pensions adéquates et viables⁸.

Le problème posé par un marché segmenté du travail, où de vastes catégories de travailleurs sont pris au piège dans des activités sans protection adéquate, est aussi de plus en plus reconnu. Le travail non déclaré constitue un cas extrême de segmentation du marché de l'emploi⁹.

La possibilité de trouver un travail non déclaré est en outre un facteur d'attrait majeur pour les immigrants clandestins. Aux résidents en situation irrégulière, qui n'entrent généralement pas dans le champ d'application des régimes de sécurité sociale, on propose souvent un travail non déclaré dans des conditions socialement inacceptables, en violation de la réglementation sur la santé et la sécurité. Le 16 mai 2007, la Commission a proposé une directive prévoyant des sanctions contre les employeurs de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière¹⁰.

3. DONNEES SUR LE TRAVAIL NON DECLARE

A. Facteurs encourageant le travail non déclaré

On peut se demander, au vu des facteurs suivants, si le travail non déclaré ne trouve pas un terrain de plus en plus propice:

- la demande de services aux ménages et de services de soins va croissant, sous l'effet des changements sociodémographiques et, peut-être, d'une réduction du temps de travail;
- la tendance est à des relations de travail plus concises et moins hiérarchiques, accompagnées de systèmes de rémunération ou de comptabilisation des heures de travail plus souples;
- le travail indépendant (y compris le faux travail indépendant) et la sous-traitance ainsi que, plus généralement, les contrats flexibles et le travail sur appel lorsqu'ils sont "détournés" à des fins de non-déclaration d'une partie des revenus;

⁸ SEC(2006)304.2

⁹ «Vers des principes communs de flexicurité», COM(2007)359 du 27.6.2007

¹⁰ Voir COM(2007)249 du 16.5.2007.

- il est de plus en plus facile d'établir des groupements transfrontaliers d'entreprises, qui exigent des instances et/ou systèmes de contrôle et de lutte contre la fraude une bonne coopération internationale.

B. Statistiques à l'échelon de l'UE

Une comptabilisation difficile

Comme le travail non déclaré ne se montre pas à visage découvert et n'est pas enregistré, et qu'il peut être défini différemment par les législations nationales, il est difficile d'obtenir des estimations fiables de son ampleur dans les États membres. Néanmoins, il est impératif d'en mesurer l'étendue et les caractéristiques pour pouvoir mettre en place des mesures stratégiques adéquates.

La comptabilisation du travail non déclaré peut être directe ou indirecte. Les méthodes indirectes se fondent sur une comparaison d'agrégats macroéconomiques (tels que les comptes nationaux, la consommation d'électricité, les transactions en espèces). Ces méthodes indirectes (souvent monétaires) surestiment souvent l'importance du travail non déclaré et fournissent peu d'informations sur ses caractéristiques socioéconomiques. Les méthodes directes reposent au contraire sur des enquêtes statistiques, elles sont plus comparables et plus détaillées, mais elles tendent à sous-estimer l'ampleur du travail non déclaré. Pour une compréhension exhaustive de l'étendue et des causes du travail non déclaré, il convient donc de combiner ces deux méthodes. En outre, une multitude d'informations administratives (les statistiques de l'inspection du travail par exemple) ne sont pas systématiquement exploitées, mais pourraient être utilisées pour compléter les résultats obtenus grâce aux analyses directes et indirectes.

Estimations nationales

La meilleure estimation disponible à ce jour du niveau global du travail non déclaré dans les États membres, fondée sur des méthodes indirectes, a été obtenue grâce à une étude réalisée par la Commission en 2004¹¹. L'ampleur et les caractéristiques du travail non déclaré apparaissaient comme très variables d'un État membre à l'autre, puisqu'il pouvait représenter jusqu'à 20% ou plus du PIB dans certains pays de l'Europe du sud et de l'est. Selon le bilan récemment dressé par des experts du réseau de l'Observatoire européen de l'emploi¹², le travail non déclaré gagne toujours du terrain dans plusieurs États membres¹³; cependant, dans certains nouveaux États membres, la forte création d'emplois observée ces dernières années et l'apparition de pénuries de main-d'œuvre ont entraîné un déclin de ce phénomène.

C. Caractéristiques et formes du travail non déclaré selon une enquête Eurobaromètre

Dans le prolongement de l'étude de 2004, une enquête sur le travail non déclaré a été réalisée, sur la base de méthodes directes, dans toute l'UE à vingt-sept au cours du deuxième semestre 2007, sous la forme d'une enquête spéciale Eurobaromètre (n° 284) ; cette enquête était axée sur la perception du travail non déclaré dans la population, les aspects liés à la demande et

¹¹ «Undeclared Work in an Enlarged Union»; mai 2004, http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/activities_fr.htm

¹² www.eu-employment-observatory.net.

¹³ Il n'est pas tenu compte des effets des récentes campagnes de régularisation menées en Italie, en Espagne et au Portugal à l'égard des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

l'offre, les raisons motivant le recours au travail non déclaré et les caractéristiques socioéconomiques des producteurs et consommateurs concernés.

Comme le sujet est délicat, qu'il s'agit d'une enquête pilote et que le nombre de personnes ayant répondu recourir au travail non déclaré est faible, les résultats devraient être interprétés avec une extrême prudence. Les résultats quantitatifs, en particulier, sont probablement en-deçà des chiffres réels. L'enquête Eurobaromètre se fondant sur un échantillon prédéfini, elle ne pouvait fournir de données fiables sur les personnes en situation irrégulière originaires de pays tiers ou des nouveaux États membres dont la libre circulation des citoyens est temporairement soumise à des restrictions. Néanmoins, les résultats indiquent par exemple:

- l'existence d'un vaste marché propice au travail non déclaré dans toute l'UE, notamment dans le secteur des services aux ménages;
- la volonté de se soustraire aux charges fiscales et administratives (notamment pour les travaux atypiques tels que les activités saisonnières), et moins la nécessité, comme principale cause du travail non déclaré;
- l'importance des rémunérations versées de la main à la main¹⁴, notamment dans le secteur de la construction;
- l'ampleur du travail non déclaré parmi les étudiants, les travailleurs indépendants et les chômeurs;
- la méconnaissance des sanctions possibles si la situation est découverte.

4. POLITIQUES VISANT A REDUIRE LE TRAVAIL NON DECLARE

Le travail non déclaré étant un phénomène complexe et hétérogène, il n'existe pas de solution unique permettant de le combattre. Il faut une stratégie équilibrée, composée de mesures destinées à l'enrayer ou le prévenir et d'actions garantissant l'application de ces dernières, avec la participation des partenaires sociaux. Telle était la méthode définie dans la résolution du Conseil de 2003 sur la transformation du travail non déclaré en emploi régulier, qui recommandait:

- de réduire les avantages financiers du travail non déclaré découlant de la conception des systèmes d'imposition et de prestations sociales, ainsi que le laxisme avec lequel les régimes de protection sociale considèrent le travail non déclaré;
- de réformer et simplifier les procédures administratives, afin qu'il devienne moins coûteux de respecter la législation;
- de renforcer les mécanismes de surveillance et de sanctions, avec l'aide des services de l'inspection du travail, des administrations fiscales et des partenaires sociaux;
- d'instaurer une coopération transnationale entre États membres;

¹⁴ C'est-à-dire la part de l'ensemble de la rémunération versée directement en liquide et non déclarée.

- de mener des activités de sensibilisation.

Les principales politiques élaborées dans les domaines susmentionnés sont examinées ci-dessous, et illustrées par des pratiques novatrices¹⁵ introduites dans les États membres.

A. Attraits financiers du travail non déclaré

Les données disponibles confirment que le montant, la conception et la mise en place des différentes formes d'impôt (notamment l'imposition sur les revenus du travail et les cotisations sociales) favorisent grandement le travail non déclaré. Cependant, d'autres facteurs, tels la confiance manifestée par la population à l'égard du régime fiscal et des systèmes de protection sociale, interviennent également.

Sur ce point, la plupart des États membres ont amélioré les incitations financières au travail déclaré, notamment en relevant la base non imposable des revenus du travail et en fixant judicieusement le niveau des salaires minimaux, soit par la voie législative, soit dans des conventions collectives. Les statistiques confirment la réduction générale, mais lente, de l'imposition des bas salaires. Au sein de l'UE, le poids global de la fiscalité sur la main-d'œuvre a diminué d'environ 1,2 point de pourcentage en moyenne entre 2000 et 2005¹⁶. Cependant, avec un taux brut moyen de prélèvements avoisinant toujours 40%, ces réductions pourraient paraître bien anodines à qui peut opter pour un travail non déclaré (notamment lorsque s'ajoutent des prestations sociales). En outre, l'effet de ces réductions peut être annulé par d'éventuelles heures supplémentaires, qui, dans de nombreux États membres, sont soumises à une taxation bien plus élevée.

Les salaires minimaux ont été relevés de manière significative, notamment dans les nouveaux États membres. Les niveaux ont normalement été fixés avec prudence (à moins de la moitié du salaire moyen) afin que les emplois réguliers ne disparaissent pas au profit du travail non déclaré. En outre, dans de nombreux nouveaux États membres où la pratique du paiement de la main à la main est répandue, des salaires minimaux plus élevés réduisent la marge de manœuvre de ce type de rémunération.

Le niveau des prestations liées à l'exercice d'une activité professionnelle et celui de l'aide sociale minimale devrait permettre de vivre dans des conditions décentes, tout en maintenant le travail déclaré financièrement plus attrayant qu'une activité non déclarée combinée à la perception de prestations sociales. La plupart des États membres contrôlent plus strictement les allocataires.

La part importante du travail indépendant dans certains États membres laisse entrevoir d'éventuelles distorsions entre le système socio-fiscal des salariés et celui des travailleurs indépendants, dues à une taxation des sociétés plus faible que l'imposition des revenus du travail et à un traitement différent des travailleurs indépendants et des salariés au sein des systèmes de sécurité sociale. L'introduction d'un taux d'imposition forfaitaire unique en Slovaquie et en Estonie pourrait être considérée comme une tentative destinée à supprimer de telles distorsions.

¹⁵ Ces exemples ne reflètent pas d'ordre de préférence ; les références nationales ne sont pas non plus exhaustives. Une liste plus fournie de ces pratiques novatrices peut être trouvée sur le site Web de l'Observatoire européen de l'emploi (www.eu-employment-observatory.net) et dans la documentation présentée lors du congrès international consacré au travail non déclaré et à la fraude fiscale, les 21 et 22 juin 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress).

¹⁶ Voir Eurostat, Indicateurs structurels, poids de la fiscalité sur les bas salaires.

Les enseignements à tirer:

- par rapport au travail non déclaré, l'équilibre entre facteurs dissuasifs et incitatifs au sein des régimes de sécurité sociale peut être amélioré par des niveaux appropriés d'aide au revenu, la reconnaissance du lien entre droits et cotisations, un contrôle des bénéficiaires des prestations et des sanctions financières adéquates en cas de fraudes fiscales ou de fraudes à la sécurité sociale;
- parmi les points à surveiller figurent i) la taxation des heures supplémentaires, ii) le respect des salaires minimaux ou des salaires fixés par voie de conventions collectives et leur éventuel rôle de valeurs de référence pour les pratiques de paiement de la main à la main, iii) les distorsions fiscales entre le statut des salariés et des travailleurs indépendants et iv) la réduction de la charge fiscale sur les emplois à faible productivité.

B. Réforme et simplification des procédures administratives

Les charges administratives, notamment pour le travail atypique ou saisonnier, semblent constituer, avec la fiscalité du travail, le principal facteur incitant à recourir au travail non déclaré. Dans certains cas extrêmes, ces charges administratives et/ou fiscales, combinées à une faible productivité, rendent certaines activités non viables dans l'économie formelle.

Des systèmes simplifiés d'enregistrement des travailleurs ont été introduits en Grèce (pour les travailleurs familiaux), en France (travailleurs agricoles saisonniers, secteur de l'hôtellerie et de la restauration), aux Pays-Bas (travaux domestiques) et en Allemagne («mini-jobs»), avec, au final, un nombre considérable d'emplois créés. En Espagne, où les comparaisons d'une région à l'autre révèlent une corrélation entre la fréquence des contrats temporaires et le travail non déclaré, l'accord des partenaires sociaux conclu en 2005, qui vise une réduction de l'emploi temporaire, peut aussi être considéré comme un premier pas prometteur vers une régularisation du travail non déclaré.

Les chèques services et autres dispositifs de prestation de services aux ménages dans un cadre régulier ont été introduits en Belgique, en Autriche et en Espagne, alors que leurs utilisations possibles ont été réduites au Danemark en 2001. Souvent, leur introduction a eu un effet significatif positif sur la création d'emplois ; cependant, leur bilan budgétaire est mitigé.

Dans la mesure où le travail non déclaré peut être lié à la volonté d'échapper à une taxation indirecte, certains États membres ont saisi la possibilité que leur offrait la directive 1999/85/CE et réduit la TVA sur certains services spécifiques à forte intensité de main-d'œuvre. Les données confirmant l'effet d'une réduction unique de la TVA sur la création d'emplois sont limitées. Pour les secteurs de la construction, de la rénovation et de la maintenance, plusieurs États membres (comme la Finlande, la Suède ou l'Italie) ont opté pour une déduction de la base imposable du consommateur, dispositif qu'ils jugeaient plus efficace.

Lors de l'entrée dans l'UE de dix nouveaux pays, le 1^{er} mai 2004, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède ont ouvert leur marché du travail aux ressortissants de ces nouveaux États membres, les autres appliquant des dispositions transitoires aux travailleurs originaires de huit d'entre eux.

Dans son rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003, la Commission a déclaré que les mesures limitant l'accès aux marchés du travail pouvaient exacerber le recours au travail non déclaré¹⁷.

Depuis le 1^{er} mai 2006, d'autres États membres de l'UE-15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL et bientôt LU) ont complètement levé leurs restrictions, tandis que d'autres ont simplifié les leurs, au vu de l'apparition de pénuries dans le marché du travail. L'Allemagne et l'Autriche ont récemment annoncé la libéralisation de l'accès du personnel spécialisé très qualifié. Le 1^{er} janvier 2007, dix États membres de l'UE-25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI et SE) ont libéralisé, en vertu de leur législation nationale, l'accès des travailleurs bulgares et roumains à leur marché de l'emploi.

Les enseignements à tirer:

- la législation du travail et les systèmes administratifs peuvent encore être améliorés pour que les pénuries et les besoins à court terme sur le marché du travail soient mieux gérés;
- de nombreuses actions peuvent être entreprises dans des secteurs spécifiques (notamment dans l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture, le secteur des services aux ménages) pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier;
- l'acquis communautaire sur la libre circulation des travailleurs devrait de manière générale être appliqué et soutenu (par exemple grâce à EURES);
- il conviendrait d'exploiter davantage les possibilités offertes par l'accès en ligne aux services publics, les procédures électroniques d'enregistrement et l'échange d'information entre les bases de données des administrations.

C. Surveillance et sanctions

Le Livre vert de la Commission sur le droit du travail¹⁸ soulignait la nécessité d'une coopération plus efficace, au niveau national, entre différents organes des pouvoirs publics, tels que l'inspection du travail, la sécurité sociale et les autorités fiscales, affirmant que «le renforcement des ressources et l'amélioration de l'expertise de ces instances de contrôle, de même que la consolidation de leur collaboration avec certains partenaires, peuvent contribuer à réduire les causes du travail non déclaré».

De nouvelles lois et de nouveaux plans d'action visant à mieux débusquer le travail non déclaré ont été adoptés dans plusieurs États membres (Allemagne, Finlande, France, Italie, Slovaquie, etc.). Dans de nombreux cas, la définition du travail non déclaré a été actualisée pour refléter l'évolution du marché du travail (travail intérimaire, sous-traitance, etc.) et des critères servant à repérer le faux travail indépendant ont été fixés.

L'amélioration des moyens de contrôle et de lutte dont disposent les caisses de sécurité sociale, les inspections du travail et les syndicats est devenue une priorité dans de nombreux

¹⁷ COM(2006) 48 final du 8.2.2006 concernant la période allant du 1er mai 2004 au 30 avril 2006. Un nouveau rapport est attendu avant la fin de la deuxième phase (30 avril 2009) et, pour la Bulgarie et la Roumanie, la fin de la première phase (31 décembre 2008).

¹⁸ COM(2006)708 mentionnée plus haut.

États membres. Des structures de coordination interministérielle ont été créées en France, en Belgique, en Irlande et en Italie. Des interfaces entre les bases de données concernées ont été mises en place (au Portugal par exemple).

L'obligation pour les employeurs d'enregistrer les travailleurs dès la première journée d'embauche a été généralisée. De plus, les personnes susceptibles de recourir à des travailleurs non déclarés ont été rendues responsables en Allemagne (obligation depuis 2004 pour les ménages de garder les factures de leurs travaux de construction ou de maintenance) et en Autriche (obligation de tenir une comptabilité de trésorerie actualisée dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration).

Des accords entre les partenaires sociaux ont été conclus dans de nombreux pays, notamment dans le secteur de la construction (Allemagne, Finlande, Italie). En Italie, la loi sur le budget établit qu'en 2007, le ministère du travail, en coopération avec les partenaires sociaux, introduira un système normatif permettant d'estimer le nombre effectif d'heures travaillées («indici di congruità»).

Des sanctions contre les employeurs de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ont été introduites (en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni par exemple) et, dans de nombreux cas, renforcées, notamment par des mesures interdisant la participation aux procédures d'adjudication de travaux publics. À ce propos, la Commission a récemment proposé une directive garantissant la mise en place et l'application par tous les États membres de sanctions similaires contre les employeurs recourant à des ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur le territoire communautaire, dans le cadre d'une politique globale de l'immigration à l'échelle de l'UE¹⁹.

Les enseignements à tirer:

- l'enregistrement obligatoire des travailleurs est un préalable indispensable à la lutte contre le travail non déclaré. Les dérogations à l'établissement de contrats de travail écrits devraient être limitées à un minimum;
- de nombreuses actions peuvent être envisagées dans des secteurs spécifiques pour que le travail non déclaré soit combattu et régularisé avec la participation des partenaires sociaux;
- le succès des politiques de lutte contre le travail non déclaré dépend du degré de coopération entre les diverses autorités responsables de la fiscalité, de l'emploi et de l'immigration, ainsi que de l'application de la législation et des sanctions.

D. Coopération transfrontalière au sein de l'UE

Dans le cadre de la directive 96/71/CE sur le détachement de travailleurs, des accords de coopération bilatérale ont été conclus entre la France, la Belgique et l'Allemagne notamment et d'autres sont envisagés (entre l'Italie, l'Espagne, la Pologne et la République tchèque). En outre, un groupe d'États membres a décidé de coopérer afin de promouvoir un plus vaste

¹⁹ Voir COM(2007)249 du 16 mai 2007.

programme d'action concernant le travail non déclaré et d'échanger les connaissances acquises à ce sujet²⁰.

La Commission considère que la coopération administrative entre les États membres devrait être améliorée, notamment en ce qui concerne les travailleurs détachés²¹. À cet égard, la Commission prévoit d'adopter une recommandation visant à renforcer une telle coopération au moyen du Système d'information du marché intérieur, ainsi qu'une décision établissant un comité de haut niveau, chargé d'aider les États membres à définir et échanger leurs bonnes pratiques dans le domaine du contrôle et de l'application de la législation sur les travailleurs détachés.

En outre, la proposition, soumise en 2006 par la Commission, de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (qui remplacera le règlement n° 1408/71 dès que le règlement d'application aura été adopté) contient également des dispositions renforçant la coopération entre les institutions de sécurité sociale des États membres.

Les enseignements à tirer:

- le cadre institutionnel régissant le contrôle des mouvements transfrontaliers de travailleurs doit être continuellement adapté à l'accélération et à la complexité croissante des activités transfrontalières.

E. Sensibilisation

De nombreuses campagnes de sensibilisation ont été menées avec succès (telle la campagne «Fair play» au Danemark). Dans les nouveaux États membres, ces campagnes, souvent de grande ampleur, étaient fréquemment axées sur des enjeux précis, comme la rémunération de la main à la main (campagne «Work Contract Works», en Lituanie).

Les enseignements à tirer:

- il est possible de davantage sensibiliser l'opinion aux risques liés au travail non déclaré, notamment en ce qui concerne les éventuelles sanctions (voir les résultats de l'enquête Eurobaromètre). Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer à cet égard;
- il est important de dire aux citoyens que le fait de payer intégralement ses impôts a des répercussions positives et que les cotisations sociales ont une fonction en matière d'assurance.

²⁰ ENUW (European Network on Undeclared Work), réseau établi entre les pouvoirs publics de cinq États membres (Allemagne, France, Italie, Belgique et Roumanie) et coordonné par le ministère italien du travail.

²¹ COM(2007)304 final du 13 juin 2007 sur le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services.

5. CONCLUSIONS ET SUIVI

Aucun élément convaincant ne permet de conclure que le travail non déclaré a reculé de manière significative au cours de ces dernières années. Le travail non déclaré demeure une option financièrement attrayante, surtout quand il permet d'échapper au paiement de la TVA et d'opérer à une plus vaste échelle au niveau de l'UE. Des actions parcellaires ont été adoptées dans les États membres, mais une évaluation des résultats et une mise en commun des connaissances font manifestement défaut. Il est temps, pour les États membres, d'intensifier leur lutte contre le travail non déclaré.

- En dépit de certains progrès (concernant les prélèvements sur les bas salaires), il faut encore alléger davantage la fiscalité du travail, dans le respect des spécificités nationales, en améliorant la qualité des finances publiques, notamment l'efficacité des systèmes de dépenses publiques et d'imposition, en réduisant les coûts de main-d'œuvre non salariaux et en faisant porter la charge fiscale sur d'autres sources de revenu²². Il est aussi possible de réduire les complexités administratives des systèmes d'imposition et de prestations sociales, qui peuvent inciter, notamment les travailleurs indépendants et les petites entreprises, à recourir au travail non déclaré;
- la Commission considère les dispositions transitoires limitant la mobilité des travailleurs originaires des nouveaux États membres comme un facteur entravant le recours au travail déclaré et donc susceptible d'exacerber le travail non déclaré, au moment même où l'évolution du marché du travail offre davantage de possibilités de créer des emplois déclarés. Dans ce contexte, elle appelle les États membres, qui sont responsables de ces dispositions, à les réexaminer le plus tôt possible et, de toute façon, au terme de la seconde phase, le 30 avril 2009, pour l'UE-8 et à la fin de la première phase, le 31 décembre 2008, pour la Bulgarie et la Roumanie;
- les États membres sont invités à tenir dûment compte du travail non déclaré au moment de décider de la façon dont ils appliqueront les principes de flexicurité;
- la Commission appelle les partenaires sociaux à convenir d'initiatives concrètes sur le travail non déclaré dans leurs programmes de travail conjoints, au niveau intersectoriel et sectoriel européen et au niveau national;
- des mesures efficaces de surveillance et de lutte contre la fraude sont des composantes majeures d'une approche stratégique globale. Dans ce contexte, la Commission rappelle sa proposition législative relative aux sanctions à imposer aux employeurs de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière;

²² Voir les lignes directrices intégrées n° 2, 3, 5 et 22. Les lignes directrices pour l'emploi ont déjà fait référence à une transformation de la charge fiscale sur le travail en taxes indirectes ou environnementales (voir par exemple l'édition de 2001). Voir également le Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, COM(2007)140 du 28.3.2007, et la communication «Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation», COM(2005)525 du 3.11.2005.

- la Commission examinera quelles sont les possibilités de mise en place d'une plateforme européenne de coopération entre les inspections du travail et d'autres instances compétentes chargées du contrôle et de la lutte contre la fraude;
- pour que sa transformation en emplois réguliers puisse faire l'objet d'un suivi, il convient que les États membres étudient avec la Commission la méthode la plus adaptée à une quantification du travail non déclaré. À cette fin, une étude sera réalisée dans le contexte du programme PROGRESS, en 2008;
- la Commission fera du travail non déclaré l'une des priorités de son programme d'apprentissage mutuel. Au sein du programme PROGRESS, les parties intéressées pourront soumettre leurs propositions de campagnes d'information, d'enquêtes, de mesures d'évaluation et d'actions visant l'échange d'informations sur les bonnes pratiques.