



Mesures visant à lutter contre le travail non déclaré au sein de l'Union européenne

Note de synthèse

Introduction

À l'heure actuelle, les 27 États membres de l'Union européenne (UE-27) et la Norvège fournissent des efforts considérables pour développer et tester des mesures politiques visant à lutter contre le travail non déclaré. Bien que plusieurs tentatives aient déjà été menées afin de dresser un aperçu des mesures appliquées dans différents pays, un élément semble faire défaut: il n'existe pas de «banque de connaissances» qui identifie de manière spécifique les mesures qui se sont révélées les plus efficaces. En vue combler cette lacune, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) s'est lancée dans un projet visant à développer cette ressource en commandant des recherches qui examineront l'efficacité des mesures politiques tout en évaluant la possibilité de les transférer.

Un rapport publié en 2008 a constitué le premier pas vers le développement d'une telle ressource en entamant un examen de l'efficacité des mesures politiques adoptées dans cinq pays: la Belgique, le Danemark, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni. Le présent rapport élargit le champ d'application de l'étude initiale en examinant les mesures politiques prises dans 28 pays (les États membres de l'UE et la Norvège). Il comprend également un nouveau chapitre qui porte sur la nature et l'étendue du travail non déclaré dans l'UE-27 et se base sur les résultats de l'enquête Eurobaromètre de 2007. Cette initiative a débouché sur la création d'une banque de connaissances considérablement élargie qui examine jusqu'à trois mesures politiques dans chacun des 28 pays concernés. Il s'agit dès lors de la première avancée importante en direction de la création d'un vaste pôle d'apprentissage, ou d'une banque de ressources, où les partenaires sociaux peuvent regrouper et partager leurs connaissances en matière de lutte contre le travail non déclaré, examiner les évaluations des initiatives politiques, en étudier la faisabilité et la possibilité de les transférer à d'autres secteurs, pays et activités.

Contexte politique

Le travail non déclaré touche tous les États membres de l'UE; c'est pourquoi il présente un intérêt commun pour le secteur de l'emploi et peut avoir des effets significatifs sur les finances publiques, étant donné qu'il représente une lourde perte pour les impôts et les contributions sociales. Le travail non déclaré a également des incidences négatives sur les individus au niveau de la couverture sociale. Afin de lutter contre le travail non déclaré dans l'ensemble de l'UE-27, et dans chaque pays à l'échelle nationale, il est important de réduire les incitations économiques qui poussent à se lancer dans le travail non déclaré et de faire changer les comportements. Une utilisation accrue de mesures fondées sur le principe de la «carotte» et du «bâton» a été encouragée par la deuxième communication de la Commission européenne de 2007 sur le travail non déclaré intitulée *Intensifier la lutte contre le travail non déclaré*. La Commission reconnaît que même si des mesures dissuasives, curatives et préventives sont actuellement adoptées, rares sont les pays qui mettent en œuvre des mesures encourageant la moralité fiscale. Dès lors, la Commission recommande d'accroître les initiatives de sensibilisation afin de faire changer les comportements dans ce domaine.

Au vu de toutes les expériences menées grâce aux diverses approches et mesures politiques appliquées depuis le tournant du millénaire, il s'avère encore plus essentiel que les partenaires sociaux tirent un enseignement mutuel de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Cependant, alors que différentes actions politiques ont été entreprises dans les États membres, l'évaluation des résultats et le regroupement des connaissances sont clairement lacunaires. Le problème qui découle du manque d'enseignement mutuel coordonné a également été souligné dans une résolution du Parlement européen de 2008 qui invite les États membres à intensifier la lutte contre le travail non déclaré. Cette résolution demande à la Commission d'envisager d'établir une base de données «relative aux différentes approches

et mesures mises en œuvre au niveau national par chaque État membre, d'en évaluer la faisabilité et le caractère transférable à d'autres secteurs et branches du travail dans d'autres États membres».

Principales conclusions

À ce jour, les débats nourris sur les manières de lutter contre le travail non déclaré au sein de l'UE-27 et dans chacun des pays se sont régulièrement heurtés à un manque de compréhension de la nature de cette activité. L'étude a révélé que cette forme de travail n'est pas identique partout – en ce qui concerne, par exemple, le type de travail non déclaré, sa répartition sectorielle et les raisons qui incitent à se lancer dans cette activité. Dès lors, une mesure politique importante pour la lutte contre le travail non déclaré dans un pays ou une région donné peut se révéler moins efficace dans d'autres. Une approche indifférenciée n'est donc pas la bonne pour lutter contre le travail non déclaré. Il conviendra plutôt de prendre des mesures ajustées aux circonstances particulières qui prévalent dans les différents pays ou régions.

Afin de comprendre l'ensemble des pratiques actuellement mises en œuvre dans les pays à l'échelle nationale, une typologie des éventuelles approches et mesures politiques disponibles a été utilisée. Celle-ci différencie deux approches politiques générales: une approche dissuasive visant à détecter et à punir le non-respect de la législation, et une approche centrée sur l'encouragement positif des comportements conformes à la loi. La principale conclusion à tirer de cette typologie est que, sur l'ensemble des pays examinés, l'approche dissuasive a généralement été adoptée en vue d'augmenter la probabilité réelle ou perçue de la détection et des sanctions. Cependant, ces dernières années, notamment depuis la publication des lignes directrices pour les politiques de l'emploi n° 9 en 2003, le recours à une approche plus permissive, comprenant des mesures destinées à faciliter l'officialisation de l'emploi informel plutôt que de le punir, a considérablement gagné en importance. Elle inclut des mesures préventives visant à supprimer le non-respect de la législation à sa source, des initiatives encourageant les travailleurs non déclarés à rejoindre le monde du travail déclaré, et des mesures qui encouragent l'allégerance à la moralité fiscale. Mais malgré ces mesures, la mise en place d'initiatives visant à susciter l'engagement vis-à-vis de la «moralité fiscale» demeure relativement lente à ce jour.

Une évaluation du vaste éventail d'approches et de mesures politiques qui sont actuellement suivies dans l'UE-27 et en Norvège offre un aperçu des meilleures pratiques et donne certains exemples pratiques dans ce domaine. L'initiative adoptée porte sur l'ensemble

des mesures dissuasives, préventives et «curatives» destinées à légitimer le travail non déclaré, ainsi que sur les mesures visant à changer les comportements et susciter l'engagement vis-à-vis du paiement des impôts. Une des conclusions principales de cette évaluation est que les bonnes pratiques consistent non seulement à choisir les mesures politiques individuelles qui luttent efficacement contre le travail non déclaré, mais aussi à évaluer quelle est la meilleure manière de rassembler ces mesures politiques en différentes combinaisons et séquences. Ainsi, le fait d'évaluer quelles combinaisons et séquences de mesures sont efficaces et transférables devrait constituer une part intégrante du processus d'examen.

Indicateurs politiques

- Les évaluations de mesures spécifiques fournissent aux pays une base solide de preuves et leur permettent de décider s'ils tenteront d'appliquer une initiative au niveau national.
- Il convient d'intensifier les recherches sur l'efficacité et le caractère transférable de mesures politiques spécifiques destinées à lutter contre le travail non déclaré.
- Il est nécessaire de mieux comprendre quelles sont les combinaisons et séquences de mesures politiques les plus efficaces et les plus appropriées dans divers contextes.
- L'étude montre que les pays qui tirent des leçons des expériences d'autres pays avant de mettre en œuvre une politique relèvent plus de l'exception que de la règle. Dès lors, les tentatives de partager directement les expériences et de tirer des enseignements des autres doivent être encouragées, afin de mettre en place une approche transnationale et interrégionale.
- Il est également nécessaire d'élargir les connaissances sur les mesures politiques en rassemblant les données provenant d'une palette plus vaste de pays, y compris de ceux situés en Australasie, en Amérique du Nord et dans le Sud, d'une manière générale.
- Il convient de mener davantage d'initiatives de sensibilisation afin de faire changer les comportements, et ce notamment en vue d'encourager une moralité fiscale accrue.

Informations complémentaires

Le rapport *Mesures visant à lutter contre le travail non déclaré au sein de l'Union européenne* est disponible à l'adresse suivante: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm>. La «banque de connaissances» sur les études de cas relatives au travail non déclaré qui accompagne ce rapport est également disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

Radoslaw Owczarzak, responsable de recherche
row@eurofound.europa.eu