

Document de travail

Le travail non déclaré et la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Les nouvelles directives européennes sur l'emploi soulignent l'importance de **transformer le travail non déclaré en emploi régulier** conformément aux orientations du Rapport de synthèse 2003 et aux conclusions du Conseil Européen de Bruxelles. Le Parlement Européen¹ a soutenu la ligne politique de la Commission et a demandé d'agir pour améliorer le statut des millions de travailleurs (femmes pour la plupart) qui ont un travail d'aide familial sous-payé non déclaré. Les partenaires sociaux européens ont inclus le travail non déclaré dans leur Programme de Travail Commun 2003-2005 comme un sujet dont les actions sont planifiées d'ici l'année 2005.

La Commission Européenne a lancé deux grandes études sur le travail non déclaré depuis sa Communication de 1998 sur ce thème. La première, publiée en 2002, traite de l'efficacité des différentes politiques. La deuxième, en cours, se concentre sur la mesure du travail non déclaré, sur la situation, à cet égard, des pays entrant dans l'Union, son étendue par genres et sur les bonnes pratiques. Les résultats partiels de cette étude serviront de contribution à une Conférence de la Présidence en décembre 2003 sur la segmentation des marchés du travail. L'étude sera terminée en avril 2004.

1. Le concept de travail non déclaré

Le travail non déclaré a une acception différente selon les Etats Membres. La Communication de la Commission de 1998 sur le travail non déclaré a précisé qu'il faut entendre par là *"toute activité rétribuée légale quant à sa nature mais non déclarée aux autorités publiques, compte tenu des différences de systèmes réglementaires entre les Etats Membres"*.

Généralement parlant, on peut distinguer **trois formes principales** de travail non déclaré:

- Travail non déclaré sous la forme d' "heures non déclarées" dans le cadre d'un travail régulier (ex. travail du samedi effectué par un employé pour son propre compte, en utilisant l'équipement, les contacts ou les réseaux de son entreprise; l'entreprise déclare seulement une partie du travail et le bénéfice est réparti entre l'entreprise et les travailleurs);
- Un travailleur régulier a un ou plusieurs emplois additionnels qui ne sont pas déclarés (titulaires de travaux secondaires);

¹ Rapport d'A-K Glase, septembre 2000 et rapport de M. Smet, novembre 2000; Opinion du 3 juin sur la proposition de la Commission relative aux directives sur l'emploi.

- Le travail principal d'un travailleur qui n'est pas déclaré, y compris le travail d'un faible nombre d'heures par semaine/mois.
- 2. Travail non déclaré: un problème à plusieurs dimensions

Il est très difficile d'indiquer la portée du travail non déclaré. Différentes méthodes d'estimation ont été appliquées par les bureaux universitaires et les services de statistiques. La Communication de la Commission de 1998 rapporte que les études estiment l'envergure moyenne de l'**économie informelle entre 7% et 16% du PNB de l'UE**. Cela correspondrait à quelque chose comme 10 à 28 millions d'unités de travail dans les Etats Membres.

En termes de volume de travail, le **travail non déclaré** représenterait de **7% à 19% du volume de travail total déclaré**, selon les hypothèses avancées sur les secteurs auxquels appartient cette activité, et donc sur la productivité moyenne. Il ne faut pas confondre cela avec le nombre de personnes au chômage, vu que la plupart du travail non déclaré est effectué par des personnes qui travaillent aussi dans l'économie formelle.

Il est admis que le travail non déclaré a de **fortes** implications: pour les travailleurs, pour les entreprises, pour les consommateurs, pour l'égalité des genres et pour les systèmes de protection sociale.

1) Les **travailleurs**, y compris les indépendants et ceux qui travaillent dans une entreprise familiale. Le travail non déclaré est particulièrement problématique pour ceux qui le pratiquent comme leur activité professionnelle principale. Il est souvent caractérisé par le bas niveau qualitatif et le bas salaire, pas ou peu de sécurité, pas ou peu de protection sociale, pas ou peu d'occasions de formation ou de perspectives d'avancement.

Dans certains cas, une période de travail non déclaré peut amener des avantages en termes d'expérience professionnelle et de socialisation, mais la transition vers de meilleures conditions de travail et l'acquisition de droits sociaux ne sont en aucun cas assurés. On a aussi allégué que le travail non déclaré facilite l'intégration à son premier stade. Cela serait vrai en particulier pour les immigrants qui rejoignent des minorités ethniques. Toutefois, ces formes d'intégration comportent l'absence de sécurité contractuelle et de reconnaissance civique, qui augmente la précarité.

2) L'**entreprise**: le travail non déclaré est typiquement présent dans les secteurs basés sur une forte proportion de travail, une faible productivité et de bas profits, en particulier quand les entreprises exercent à la limite de la rentabilité. Ces entreprises ont des difficultés à embaucher des travailleurs qualifiés et ont peu de perspectives de développement, en particulier si elles opèrent totalement dans l'économie informelle. Elles peuvent aussi fausser la compétition. Toutefois, le travail non déclaré fournit une occasion aux très petits fournisseurs de biens et de services innovants à un premier stade de leur cycle de vie.

3) Les **Consommateurs**: Les biens et services non déclarés n'offrent pas de garanties aux consommateurs. Un avantage apparent dans le prix peut ne pas compenser les défauts ou les erreurs de livraison.

4) L'**égalité des genres**: dans certains secteurs, le travail non déclaré est fortement basé sur le genre. Dans ces secteurs, le marché du travail subit une sérieuse ségrégation. Les

femmes sont sur-représentées dans certains travaux non déclarés, comme la garde des personnes, et elles ont tendance à être dans une position particulièrement vulnérable.

5) La **viabilité des systèmes de protection sociale**: le travail non déclaré affecte le financement et la fourniture de protection sociale et de services publics. Il menace la viabilité des finances publiques et de la solidarité sociale. Il est reconnu que la société dans son ensemble bénéficiera de la transformation du travail non déclaré en emploi régulier.

3. La nature changeante du travail non déclaré

Cinq facteurs influencent la quantité, le type et la tendance du travail non déclaré :

1. La tendance, dans le travail non déclaré, varie selon les **conditions institutionnelles et réglementaires de l'économie**, comme les niveaux de fiscalité et de cotisations sociales (la fiscalité lourde sur le travail peut démotiver à déclarer le travail), le poids des règlements (des frais généraux excessifs peuvent décourager la déclaration du travail et des entreprises) et des règlements du travail inadéquats (reconnaissance limitée dans la législation de nouvelles formes de travail adaptables). En même temps, les différences estimées entre les Etats Membres ne peuvent pas être totalement prises en compte par les facteurs ci-dessus. Elles doivent aussi avoir à faire avec ce que les citoyens attendent de l'Etat (confiance) et avec leur volonté de contribuer financièrement à son fonctionnement et à la fourniture de services publics (solidarité).
2. De récents changements **technologiques et organisationnels** créent la place pour de nouveaux types d'activités non déclarées, en particulier quand ils aboutissent à la désintégration verticale d'entreprises et de chaînes de sous-traitants. La diffusion de technologie légère (ordinateurs personnels) et le développement des ICT ont accéléré ce processus.
3. Les **styles de vie** de plus en plus souvent adoptés par les familles à revenu relativement élevé qui consomment une vaste gamme de services fournis par l'économie informelle.
4. La **globalisation** accélère la recherche par les entreprises d'économies d'échelle et de champs d'action. Cela entraîne une hausse des coûts pour atteindre le seuil de viabilité. Les employeurs qui ne sont pas capables de satisfaire ces conditions ont tendance à passer à l'économie informelle.
5. L'**immigration** est parfois encouragée par une offre croissante de travail non déclaré. Un nombre croissant d'immigrants qui sont entrés illégalement dans l'Union ou qui n'ont plus le droit de séjourner dans l'Union constituent une réserve potentielle de travailleurs non déclarés. Ces situations sont en rapport avec un contrôle insuffisant de l'immigration et avec l'échec des politiques d'intégration. Dans sa Communication sur les Politiques d'Immigration, d'Intégration et de l'Emploi, du 3 juin 2003², la Commission soulignait la nécessité de *"lutter contre le travail non déclaré et réduire l'économie informelle en vue de développer un vaste mix politique de sanctions et de mesures de prévention pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier"*.

² COM(2003) 336 du 3 Juin 2003

Les causes du travail non déclaré dans les **pays entrants et candidats à entrer dans l'UE** sont considérées comme encore plus complexes. Dans ces pays, les **facteurs déterminants économiques et institutionnels** du travail non déclaré comprennent un environnement institutionnel instable, une faible capacité d'administrer, une méfiance persistante envers l'Etat, le besoin de compenser le paiement incertain dans de nombreuses branches, la durée des procès judiciaires et une demande forte de services et de produits à bon marché, avec l'acceptation d'une basse qualité par certains groupes de population. Le travail non déclaré dans les Etats Baltes, par exemple, reflète la basse productivité du travail rural et de l'agriculture sur une petite échelle³ et les salaires non déclarés fournissent les "enveloppes"⁴.

4. La ligne politique – Transformer le travail non déclaré en emploi régulier – une nouvelle directive spéciale pour l'emploi

Pour atteindre les trois objectifs dominants, liés l'un aux autres, de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, il faut mettre en place un mix politique intégré afin d'affronter le thème du travail non déclaré qui, à son tour, contribuera à la réalisation de ces objectifs par un soutien mutuel: transformer le travail non déclaré en emploi régulier contribuera à obtenir le plein emploi, améliorera la qualité et la productivité du travail, vu que la plupart des travaux non déclarés ne satisfont pas les standards élémentaires; la cohésion et l'inclusion sociale en seront renforcées, car l'emploi régulier fournira l'intégration civique à ceux qui étaient exclus du marché du travail régulier.

Dans les **nouvelles Directives pour l'Emploi**, transformer le travail non déclaré en emploi régulier est devenu une orientation spéciale. Les Etats Membres sont engagés "*à mettre en place et à appliquer de vastes actions et des mesures pour éliminer le travail non déclaré, qui combineront la simplification des conditions de travail, la suppression des éléments démotivants et la mise en œuvre d'incitants appropriés dans le système fiscal et des bénéfices, une capacité accrue d'appliquer la loi et d'infliger des sanctions. Ils devront faire les efforts nécessaires au niveau national et communautaire pour mesurer la portée du problème et les progrès réalisés au niveau national.*"

Cette action aura les implications politiques suivantes:

- **Simplifier les conditions de travail:** il est important de supprimer les démarches administratives excessives, par ex. pour lancer une entreprise, de réduire les obligations de rapport détaillé lors de l'embauche de personnel et de réviser la législation complexe. Les services pour les nouveaux entrepreneurs et pour les petites entreprises peuvent jouer un rôle complémentaire utile.

³ En Lituanie, par ex., les indicateurs en sont le nombre de petits terrains agricoles (300 000 terrains agricoles de moins de 3ha et 60 000 de 10 ha en moyenne) et les modèles de consommation (32% de la consommation et plus de 50% de la consommation d'aliments des familles rurales sont payés par les prestations en nature).

⁴ En Lituanie, par exemple, l'écart entre les salaires déclarés aux assurances sociales et les salaires indiqués aux Bureaux de Statistiques est d'environ 10% et tend à augmenter. On estime qu'environ 20% des employés du secteur privé gagnent même plus que ce qu'ils indiquent aux Bureaux des Statistiques.

- **Renforcer les incitants à déclarer le travail:** Pour faire disparaître les éléments qui démotivent à déclarer le travail, il faudrait réduire l'imposition sur le travail et éliminer les pièges de la pauvreté dans toute la mesure du possible. Les incitants peuvent être assurés par une politique active du marché du travail et un accès facile au marché du travail et à la protection sociale. Les allocations de chômage rapportées aux gains, par exemple, n'incitent pas à déclarer le travail. Soutenir les petites entreprises (par ex. par le système fiscal) dans la formation du personnel peut avoir un effet semblable.
- **Sanctions:** elles nécessitent une meilleure communication et une meilleure coopération entre les autorités (services fiscaux, inspection du travail, police) et une surveillance accrue. Ainsi, les sanctions ont aussi un effet préventif.
- **Accroître la conscience:** L'efficacité de ce mix de mesures sera accrue si l'on informe le public des implications du travail non déclaré sur la sécurité sociale et des conséquences du travail non déclaré pour la solidarité et l'équité, base du modèle social européen.
- **Mesure:** La note du Bureau Européen des Statistiques reproduite en Annexe précise que la plupart du travail de base devra être effectué au niveau national, d'après des données qui devraient être disponibles dans les Caisses de sécurité sociale, auprès des autorités fiscales ou des bureaux nationaux de statistiques. La Commission pourrait coordonner et faciliter la recherche dans les Etats Membres.

On attend des **Etats Membres** qu'ils prennent en compte les orientations sur le travail non déclaré en établissant leur Plan d'Action National à soumettre en octobre 2003. La surveillance du problème sera assurée dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Ils devraient aussi mettre au point des méthodes de mesure conformes aux lignes directrices.

Comme partie de leur contribution à la mise en oeuvre des Lignes directrices sur l'Emploi, les **Partenaires Sociaux** européens ont annoncé un avis commun sur le travail non déclaré en 2005. Il faudrait aussi traiter également le travail non déclaré dans des comités de secteur sur le dialogue social.

On attend de la **Commission** qu'elle mette en lumière les développements du projet de rapport commun et qu'elle tire des leçons de l'expérience des Etats Membres. Le cas échéant, elle préparera des recommandations. Elle favorisera l'échange de bonnes pratiques entre les Etats Membres, si possible en organisant un ou plusieurs examens critiques. Elle tirera des conclusions de l'étude qui devrait être achevée en avril 2004, constatera les progrès méthodologiques dans la description du problème et décrira dans les grandes lignes l'avancement du travail.

La **Présidence** a l'intention de faire grandement avancer le développement de la recherche et de la politique à la conférence sur la segmentation du marché du travail qui se tiendra en décembre 2003.

5. Questions

1. Comment évaluez-vous la portée du travail non déclaré dans votre pays?
2. Quel mix politique considérez-vous approprié pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier dans votre pays?
3. Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques que vous aimeriez souligner? Indiquez, à titre d'illustration, un exemple valable de bonne pratique.
4. Quelles actions envisagez-vous de mener afin d'améliorer la mesure du travail non déclaré et de constater le progrès?