HAL
open science

Le travail irrégulier en France

Nicolas Jacquemet

To cite this version:

Nicolas Jacquemet. Le travail irrégulier en France. [Rapport de recherche] Réseau européen d'échanges sur le travail irrégulier. 2006. halshs-02504628

HAL Id: halshs-02504628

https://shs.hal.science/halshs-02504628v1

Submitted on 10 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rapport présenté au Réseau européen d'échanges sur le travail irrégulier

–

Le travail irrégulier en France[†]

Nicolas Jacquemet[*]

Sommaire

1 Notion de travail irrégulier en France : le travail illégal **1**

2 Etat des lieux **3**

2.1 Formes et effets du travail illégal 4

2.1.1 Nouvelles formes de travail illégal 4

2.1.2 Effets du travail illégal 5

2.2 Evaluations quantitatives du travail illégal en France 7

2.2.1 Dispositif institutionnel d'observation 7

2.2.2 Outils statistiques 8

2.2.3 Ampleur et répartition du travail illégal en France 11

3 La lutte contre le travail illégal en France **14**

3.1 Dispositif juridique et institutionnel 14

3.2 Systèmes de contrôle 18

3.3 Politiques actives de prévention 20

4 Résultats et enseignements **23**

Annexes **25**

A Abréviations 25

B Liste des Tableaux 25

C Liste des Graphiques 25

D Références bibliographiques 26

[†] *L'auteur remercie Nadia Joubert (ACOSS) et Thierry Priestley (DILTI) pour leur aide précieuse. Seule sa responsabilité est engagée par le contenu du présent rapport.*

[*] CREST (INSEE), CIRPEE (Université Laval) et GATE (Université Lyon 2).

✉ INSEE – CREST, Timbre J390, 15 Boulevard Gabriel Péri, 92245 Malakoff Cedex, France.

Avril 2006

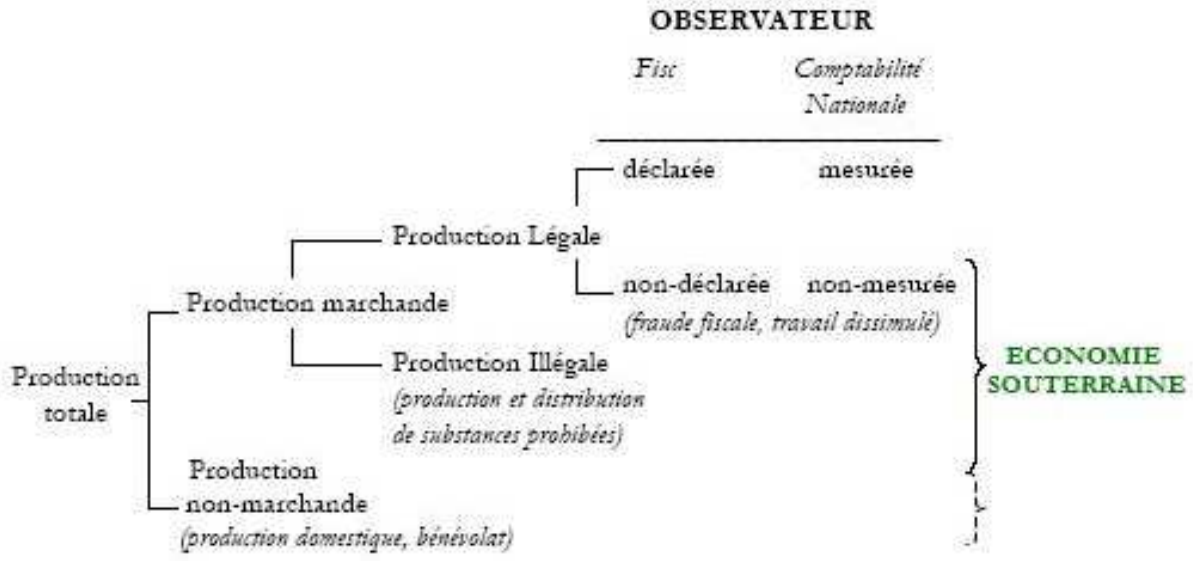
1 Notion de travail irrégulier en France : le travail illégal

La notion de travail irrégulier recouvre des **définitions assez variables selon les institutions** auxquelles on se réfère. La Comptabilité Nationale l'entend ainsi comme toute activité productrice de richesse non mesurée (à l'exclusion du travail domestique), et exclut par conséquent toute activité (légale ou illégale) de production (légale ou illégale) qui est intégrée à l'évaluation du Produit Intérieur Brut (PIB). La Commission Européenne se réfère quant à elle à la notion de travail non déclaré, définie comme : "*toute activité rémunérée de nature légale mais non déclarée aux pouvoirs publics*" (Commission Européenne, 1998). Si les activités criminelles (production illégale) sont excluent par définition du champ ainsi couvert, les activités domestiques le sont également dès lors que la réglementation en vigueur n'impose pas leur déclaration aux autorités. Les travaux de recherche en économie sont traversés par une distinction similaire, selon qu'ils s'intéressent à l'"économie souterraine"[1] ou aux activités dites "au noir". Si l'économie souterraine désigne toute activité créatrice de valeur ajoutée qui échappe à la fiscalité (Schneider et Enste 2000), l'analyse du travail au noir se concentre en effet sur la production illégale de biens et services légaux (Gërxhani, 2004). Les activités de production domestique et la production de biens et services illégaux sont donc autant de pratiques incluses dans la notion d'économie souterraine mais écartée de l'analyse du travail au noir.

Comme le résume le Graphique 1, le travail irrégulier est donc traversé par une **double ambiguité** tenant à la prise en compte ou à l'exclusion des **activités de production non marchande** (production domestique notamment), d'une part, et des **activités de production de biens et services illégaux**, d'autre part. A cette distinction en termes de pratiques couvertes s'ajoute une incertitude quant au **critère d'irrégularité utilisé**. L'absence de mesure et la dissimulation opposent ainsi les définitions retenues respectivement par la Comptabilité Nationale et par la Commission Européenne. En suivant la discussion proposée par Fleming, Roman et Farrell (2000), ces lignes de démarcation recouvrent en réalité une **divergence fondamentale quant aux objectifs poursuivis**. La Comptabilité Nationale a ainsi vocation à mesurer l'ampleur de la création de richesse. L'absence de mesure est à cet égard le critère le plus approprié puisqu'il conduit à réintégrer à la richesse nationale l'ensemble des activités qui échappent à l'observation. L'analyse économique du travail au noir est quant à elle consacrée à la décision de se soustraire aux règles institutionnelles qui encadrent les activités de production. Elle

[1] Le terme de secteur "informel" est souvent utilisé de façon équivalente. L'usage tend cependant à le réserver aux pays en développement

Graphique 1 – Définitions du travail irrégulier



Note. Les notions d'économie souterraine et de "travail au noir" diffèrent par les comportements étudiés : la première regroupe toutes les activités créatrices de richesse qui échappent à la fiscalité, la seconde s'intéresse à la dissimulation volontaire d'une activité de production. La comptabilité nationale et la Commission Europpéenn (comme l'analyse économique du "travail au noir") diffèrent par le critère d'irrégularité utilisé. La première se réfère à l'observation de l'activité, la seconde à sa déclaration par l'individu.

Source : Joubert (2003).

se dote par conséquent d'une définition comportementale, identifiant l'irrégularité au choix délibéré de dissimuler une activité. Cet objectif conduit naturellement à exclure non seulement la production de biens et services illégaux, activité sanctionnée pour elle-même par la législation, mais également la production non marchande, dont la décision est motivée par les conditions techniques de production (capacité du ménage à produire le bien) plutôt que par les règles institutionnelles qui s'appliquent au secteur marchand. A partir de cette définition, l'analyse répond alors au souci de réintégrer au secteur légal les activités qui lui échappent.

L'objectif du présent rapport est de proposer un bilan des activités de production qui, en France, échappent indûment à la fiscalité et à la réglementation du travail qu'elles devraient se voir appliquer. Nous adopterons par conséquent une définition propre au cas français, selon laquelle **est irrégulier tout travail dont la forme juridique (ou son absence) enfreint la législation en vigueur**. Cette définition est proche à la fois de la notion économique de production "au noir" et de la définition du travail non-déclaré proposé par la Commission Européenne, puisqu'elle inclut de façon fondamentale la dissimulation d'activités lucratives. Elle reste cependant sensiblement différente de ces notions en in-

corporant également toute forme de manipulation de la forme juridique de l'emploi, parfois qualifiées de "mal-" ou "mé-" déclarations. L'approche adoptée ici permet par conséquent de cirsconscrire le champ de l'étude proposée à l'ensemble des activités dont la forme juridique est inadéquate – parce qu'inexistante ou parce qu'inappropriée – et lèse les acteurs impliqués comme les institutions chargées de la régulation du marché du travail.

Sur le plan législatif, cette définition correspond en France à la **notion juridique de travail illégal**. Définie par la loi du 11 mars 1997, elle se substitue en effet à l'infraction de travail clandestin qui régissait depuis 1991 les dissimulations volontaires d'activité de production, et sanctionne l'ensemble des **manquements intentionnels de déclaration d'une activité lucrative**.. Cette évolution réglementaire constitue une clarification importante permettant de distinguer le travail dissimulé de l'emploi d'immigrés clandestins. Elle instaure également un élargissement du champ de l'incrimination à travers la consécration de la distinction entre dissimulation d'activités et dissimulation d'emploi salarié. Ensemble, ces qualifications permettent de caractériser un spectre assez large de pratiques, recouvrant l'absence de déclaration de l'ensemble d'une activité (dissimulation d'activité) mais aussi de tout ou partie des heures de travail réalisées par un employé (dissimulation d'emploi salarié). Elle inclut, enfin, un certain nombre d'infractions connexes sanctionnant les vices de l'organisation de la relation de l'emploi produits par une médéclaration.[2]

En raison de la relative généralité de cette définition, la réalité du travail illégal recouvre un large éventail de situations qui semblent fortement ancrées dans l'économie française, même si la faiblesse des instruments de veille ne permet de l'affirmer que sous toutes réserves (Section 2). Elles obligent la lutte contre le travail illégal à s'appuyer sur un faisceau d'actions, articulant notamment contrôle et prévention, qui renforcent le besoin de coordination (Section 3). La diversité et la coordination des actions entreprises sont le fort du dispositif français, dont la lacune la plus importante reste la faiblesse de l'évaluation quantitative (Section 4).

2 Etat des lieux : Réalité concrète du travail illégal en France

Afin d'offrir un panorama de la réalité du travail illégal en France, la présente section propose d'abord une présentation qualitative des formes émergentes et des principaux effets du travail illégal (Section

[2]La Section 3.1 propose une présentation détaillée des infractions recouvertes par la qualification juridique de travail illégal.

2.1). La Section 2.2 est ensuite consacrée à une présentation quantitative du phénomène.

2.1 Formes et effets du travail illégal

Les pratiques de travail illégal s'orientent vers des formes de plus en plus subtiles et difficiles à caractériser, telles que la sous-déclaration ou des fraudes de contournement, voire de détournement, de la législation. L'intégration internationale et, singulièrement, l'élargissement des frontières européennes tendent en outre à favoriser l'émergence de nouvelles formes de fraudes à caractère transnational. Quelles que soient leur forme, ces infractions ont des conséquences sociales, budgétaires et juridiques désormais bien connues qui justifient pleinement les efforts consacrés à la lutte contre le travail illégal.

2.1.1 Nouvelles formes de travail illégal

Sur un **plan strictement national**, de nouvelles formes de **fraude apparaissent en termes de dissimulation tant d'emploi salarié que d'activité**. Si le travail clandestin en reste une forme très largement répandue, la **sous-déclaration** (*i.e.* déclaration d'une partie seulement des heures de travail réellement rémunérées) semble d'abord représenter une part de plus en plus importante de la dissimulation d'emploi salarié proprement dite. Bien qu'aucune étude ne permette de l'attester, les professionnels en charge de la répression du travail illégal tendent à rapprocher cette constatation des mesures récentes de réduction de la durée légale du temps de travail (loi abaissant à 35h la durée légale d'une semaine de travail). Les heures supplémentaires, par exemple, seraient ainsi de plus en plus fréquemment dissimulées afin d'échapper aux dispositions spécifiques qui s'y appliquent. Le contrôle de ce type de fraude est souvent rendu particulièrement délicat par la coopération du salarié lui-même, qui se voit ainsi offrir un complément de salaire conséquent sans abandonner le bénéfice des prestations sociales et autres couvertures offertes par la déclaration de l'emploi. La sous-déclaration recouvre également des fraudes connexes telles que le cumul illicite d'emplois ou la déclaration d'emplois à temps partiel fictifs. Cette dernière forme de fraude s'apparente également à une pratique de **"médéclaration"**, au sens où elle consiste à donner à la relation d'emploi une forme juridique différente de celle que sa réalité exigerait. Ce type de fraude s'étend à un ensemble assez large de pratiques. C'est le cas, par exemple, du recours abusif aux chèques emploi ou service (offrant des allégements et exonérations de charges sociales pour le recourt services à la personne) pour rémunérer des activités légalement exclues de ces mesures. Un phénomène similaire est également à l'œuvre avec la mise à profit de statuts spécifiques, tels que le statut d'intermittent dans le secteur du spectacle vivant, qui permettent d'échapper aux dispositions de droit commun du droit du travail. La forme ultime de cette "dissimulation" par médaclaration, enfin, est

la dissimulation d'emploi par déqualification abusive de l'emploi. La dissimulation prend dans ce cas la forme d'une négation du statut même de salarié, à travers le recours fallacieux aux contrats de stage ou au bénévolat (secteur associatif notamment). La difficulté de contrôler ce type d'infraction tient pour l'essentiel aux frontières extrêmement ténues qui sépare le recourt légitime à une législation d'exception et son détournement.

Concernant la dissimulation d'activités, ensuite, le fait le plus marquant est le rôle joué par les **entreprises éphémères** ou "étoiles filantes", dont la disparition dans des délais extrêmement courts permet aux employeurs de se soustraire à leurs obligations. Bien qu'il ne faille pas assimiler toute disparition prématurée d'entreprise à une manœuvre de dissimulation d'activité, un nombre important de pratiques frauduleuses semble s'appuyer sur ce mécanisme. La disparition d'une activité avant la fin du premier exercice comptable (date à laquelle s'applique l'obligation légale de déclaration) met en effet l'employeur à l'abri de tout contrôle. Outre qu'il instaure une concurrence déloyale inhérente à cette exonération fiscale de fait, ce procédé peut servir de couverture à une grande variété d'autres pratiques frauduleuses telles que le non-paiement des fournisseurs, l'abus de bien social ou encore la gestion de l'activité par une personne sous le coup d'une mesure de déchéance de ses droits.

Sur le plan **international**, enfin, l'ouverture croissante aux échanges internationaux rend de plus en plus forte pour les employeurs la tentation de **mettre à profit les disparités nationales en termes de droit de la concurrence et de droit social**. Comme l'illustre le Tableau 1, le coût de la main d'œuvre, en particulier, laisse en effet aux entreprises des marges d'arbitrage très larges au sein de l'Europe. Les pans les plus protecteurs de la législation française peuvent alors être contournés, notamment, par des opérations de prêt ou de fourniture illicite de main d'œuvre, de fraude à l'établissement (qui désigne une entreprise – prestataire de services le plus souvent – qui n'exerce pas d'activité réelle dans le pays de domiciliation) ou encore de violation des accords bilatéraux de sécurité sociale à la faveur des défaillances conjointes des deux corps d'inspection nationaux.

2.1.2 Effets du travail illégal

Les conséquences du travail non déclaré sur l'environnement économique national dépassent assez largement la seule **perte financière**, en termes de recettes fiscales, qui en reste la conséquence la plus directe et la plus lourde. Cette évasion fiscale étant nécessairement associée à une manipulation de la

Tableau 1 – Comparaison intra-européenne du coût horaire de la main d'œuvre (Secteur des services)

Etats	Coût de la main d'œuvre	Répartition (en %) Salaires et traitements	Répartition (en %) Cotisations employeurs	Etats	Coût de la main d'œuvre	Répartition (en %) Salaires et traitements	Répartition (en %) Cotisations employeurs
Belgique	71.28	58.60	28.66	Lituanie	71.30	66.30	28.20
Rép. Tchèque	71.90	63.40	26.70	Luxembourg	84.60	71.00	13.54
Danemark	86.09	69.17	10.55	Hongrie	68.90	65.40	28.00
Allemagne	77.55	64.22	21.70	Malte	90.65	nc	7.21
Estonie	72.91	nc	25.40	Pays-Bas	77.70	67.20	20.80
Grèce	78.66	70.90	21.56	Portugal	79.84	71.41	19.41
Espagne	74.10	nc	24.45	Slovénie	79.80	64.80	14.60
France	67.90	58.20	27.90	Slovaquie	75.35	63.90	23.84
Chypre	86.01	86.01	13.99	Finlande	77.78	66.22	20.65
Lettonie	78.59	72.49	20.67	Suède	66.29	57.08	29.65
Roumanie	73.10	nc	25.30	Royaume-Uni	80.99	69.00	16.97
Islande	84.60	77.90	15.40	Bulgarie	74.36	63.62	24.44

Note. Coût brut horaire de la main d'œuvre en 2003, en Euros, dans le secteur des services, à l'exclusion des administrations publiques. Les données concernant l'Italie, l'Autriche et la Pologne sont manquantes. *nc* : Donnée non communiquée.

Source : Eurostat, Section "Population et conditions sociales/Gains et coûts de la main d'œuvre/Coûts de la main d'œuvre/Données annuelles/Structure du coût de la main d'œuvre".

forme juridique de la relation d'emploi, il faut en effet y ajouter les **conséquences sociales et économiques** inhérentes à ce contournement du droit du travail. Dans chacune de ces dimensions, le travail dissimulé engendre en outre un effet d'éviction par lequel l'emploi sur le marché légal est rendu de plus en plus difficile par le développement même du travail dissimulé.

D'une part, le **droit du travail** adjoint au statut de salarié une protection économique (salaire minimum, couvertures maladie et retraite, assurance chômage, ...) et juridique (droit du licenciement, durée légale du travail, ...) dont sont exclus les individus qui exercent une activité dissimulée. L'incidence sociale bien connue en est donc une **forte précarité et une grande fragilité économique**. Il faut également souligner que ce maintient durable des individus en dehors du marché du travail légal peut influencer significativement leur parcours professionnel. Ils sont en particulier privés de l'expérience et des réseaux de relations offerts par un emploi déclaré, qui conditionnent les possibilités d'évolution sur le marché du travail. Ces perspectives tendent à terme à décourager l'entrée des jeunes dans ces secteurs, dont l'image est dévalorisée par ces pratiques. Il s'ensuit un assèchement de la main d'œuvre disponible

qui contraint les entreprises des secteurs concernés à recourir de façon croissante au marché du travail dissimulé.

D'autre part, l'évasion fiscale offre à l'employeur une économie de coût importante qui peut être répercutée sur la stratégie adoptée sur le marché du produit. Le travail dissimulé est alors, **sur le plan économique**, à la source d'importantes **distorsions de concurrence** qui peuvent même aller jusqu'à rendre difficile le maintient sur le marché d'entreprises recourant au travail légal. Cet effet d'éviction participe à un cercle vicieux, par lequel le recourt même au travail dissimulé encourage la dissimulation.

2.2 Evaluations quantitatives du travail illégal en France

Outre l'évasion fiscale qui lui est directement inhérente, le travail illégal a donc également des conséquences profondes sur le fonctionnement du marché du travail. Ensemble, ces deux dimensions dessinent les contours du paysage des **structures institutionnelles** concernées, en France, par la question du travail illégal (Section 2.2.1). Chacune d'entre elles produit des **indicateurs** qui lui sont propres et donnent un aperçu de l'ampleur du travail illégal (Section 2.2.2). Certaines de ces **évaluations quantitatives** permettent une description désagrégée de ses formes et de sa répartition (Section 2.2.3).

2.2.1 Dispositif institutionnel d'observation

Les institutions concernées par la question du travail illégal et chargées, en particulier, d'une mission de veille quant à son empreinte sur la vie économique, sont issues alternativement des services chargés de l'observation du marché du travail ou des services fiscaux. Une institution de coordination, la DILTI, est en outre spécifiquement dédiée à la lutte contre le travail illégal et produit par conséquent ses propres évaluations.

En raison de ses effets sur le fonctionnement du **marché du travail**, d'abord, le travail illégal fait intervenir la **Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques** (DARES), instance en charge du système d'information statistique au sein du Ministère du travail. A cette fin, la DARES a notamment pour mission la production régulière et fiable des statistiques utiles au ministère et aux acteurs sociaux. Cette activité fait l'objet d'une collaboration étroite avec l'**Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques** (INSEE), rattaché au Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI). En tant qu'observatoire de la vie économique nationale, l'INSEE a en effet vocation à assurer la coordination du système statistique public français. A ce rôle de

coordination s'ajoute la mission de collecter, de produire, d'analyser et de diffuser des informations sur l'économie et la société française, au service tant des administrations que des partenaires sociaux (entreprises, syndicats) et des particuliers (chercheurs, médias, ...), qui conduit à la production d'évaluations originales.

En tant que moteur de l'**évasion fiscale**, ensuite, le travail illégal est sous la surveillance de l'**Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale** (ACOSS), qui assure la fonction de caisse nationale de la branche du Recouvrement du régime général de la sécurité sociale.[3] Cet établissement public à caractère administratif, géré par les partenaires sociaux, est en effet en charge de la trésorerie du régime général de la sécurité sociale et a donc pour mission non seulement la collecte et la répartition des fonds collectés, mais aussi le pilotage des actions de contentieux au sein de la branche recouvrement. A cet effet, elle mène notamment des analyses poussées de l'importance empirique du travail illégal.

La **Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal** (**DILTI**), enfin, est, comme l'indique clairement son libellé, **spécifiquement consacrée à la lutte contre le travail illégal**. Placée, par délégation du Premier ministre, sous l'autorité des ministres chargés du travail et de l'emploi, la DILTI assume un rôle de coordination des actions de lutte contre les activités illégales (en termes de contrôle, de prévention et de coopération internationale, voir Section 3), d'appui juridique aux agents de contrôle et aux magistrats ainsi que de veille et d'orientation des politiques menées. Dans l'exercice de cette mission d'orientation, la DILTI produit un travail important de traitement statistique, à partir du recensement des procès-verbaux dressés et des observations locales fournies par les acteurs opérationnels.

2.2.2 Outils statistiques

Comme toute activité illégale, le travail dissimulé est par nature un phénomène difficilement mesurable. Les économistes et les statisticiens ont cependant développé un certain nombre d'outils permettant d'en évaluer l'ampleur : les approches dites "indirectes" déduisent l'ampleur de l'économie dissimulée des indicateurs macroéconomiques disponibles, tandis que les approches "directes" s'appuient sur des évalua-

[3] Le Recouvrement est l'une des quatre branches du régime général de la Sécurité sociale. Outre l'ACOSS, il regroupe l'ensemble des caisses locales de collecte des cotisations, soit 101 URSSAF (Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales) et 13 caisses de recouvrement spécifiques (marins, Département d'Outre Mer,...) réparties sur l'ensemble du territoire national.

tions microéconomiques à partir de données d'enquête ou d'audit fiscaux. Si la plupart de ces méthodes sont régulièrement appliquées dans un nombre important de pays industrialisés, bien peu ont pour l'heure été utilisées en France. Chacune des institutions concernées par la question du travail au noir propose, en revanche, une évaluation fondée sur une méthode qui lui est propre et dont la validité peut parfois être sujette à caution.

Les approches dites **indirectes** exploitent les **écarts entre des agrégats qui entretiennent une forte relation de causalité**. L'approche par la comptabilité nationale déduit ainsi l'ampleur du travail illégal de l'écart entre les dépenses réalisées à une période et les revenus déclarés par les résidents au cours de cette même période. Cette méthode a été appliquée au cas de la France dans la dernière étude en date sur l'économie souterraine émanant de l'INSEE, réalisée en 1989 (Willard, 1989). Le champ de l'économie licite non déclarée (plus restreint que l'économie souterraine, mais correspondant à la définition du travail illégal adoptée ici, voir Section 1) est estimé à 4,1% (soit 250 Milliards de Francs, base 1988) du PIB, dont 3% pour la fraude et l'évasion fiscale et 1,1% du PIB pour le travail illégal (soit 63 MdF 1988). De nombreuses autres méthodes macroéconomiques s'appuient sur des déductions similaires, fondées, par exemple, sur la comparaison entre la demande effective de monnaie et la demande prédite à partir du niveau effectif du PIB (approche dite "monétaire"), ou encore entre la demande observée d'électricité et celle que laisserait attendre les nécessités du fonctionnement de l'activité déclarée (approche de la "demande d'électricité"). Chacune de ces méthodes repose sur des **hypothèses fortes** (stabilité des processus permettant de prédire le niveau attendu de l'agrégat, notamment) et leur application conduit en général à des **résultats très sensibles aux variables utilisées**. Dans le cas de la France, l'approche monétaire conduit ainsi, selon Schneider et Enste (2000), à évaluer à 14.8% du PIB la part de l'économie souterraine (ensemble plus large que le seul travail illégal) en 1996 et 1997, tandis que l'évaluation d'Eurostat (1997), fondée sur les déclarations de TVA, estime à 7.4% cette proportion (Caridi et Passerini, 2001). Cette sensibilité de l'estimation suggère la plus grande précaution dans l'interprétation de ces chiffres. Comme le soulignent Hanousek et Palda (2003, p.3-4), en effet, "l'instabilité des paramètres utilisés par les méthodes macro-économiques est telle que les estimations de l'économie souterraine auxquelles elles aboutissent peuvent être pratiquement sans intérêt, que ce soit comme indicateur de la taille absolue de l'économie souterraine ou plus sérieusement, comme mesure de l'évolution de son importance. [...] La croissance de la demande de monnaie est liée à des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'économie souterraine, [...] la déréglementation des prix et l'introduction de technologies attendues depuis longtemps suscitent une demande d'électricité qu'il est difficile d'imputer

au développement de l'économie souterraine."

Les **méthodes directes** tentent de pallier ces difficultés. La première d'entre elles consiste à interroger les individus d'un échantillon représentatif sur leur participation à l'économie souterraine. Bien que sa validité repose fortement sur la propension (douteuse) des individus à faire état de leurs comportements frauduleux, cette **méthode d'enquête** présente l'avantage de fournir des données détaillées sur les caractéristiques individuelles des acteurs du travail illégal ainsi que sur les secteurs touchés. Cette méthode a notamment été appliquée à l'économie québécoise (Lemieux, Fortin et Frechette, 1994) ainsi qu'à un certain nombre de pays européens (par la *Rockwool Foundation*, Allemagne, Suède, Danemark et Grande-Bretagne) mais aucune opération de cette nature n'a été menée en France. La seconde méthode s'appuie sur une **extrapolation** statistique à l'ensemble de la population **des redressements** effectués par les services fiscaux. A partir des contrôles effectués par la branche du recouvrement, l'ACOSS estimait ainsi, en 2003, à 2% de l'ensemble des cotisations dues les cotisations et contributions non déclarées. L'évasion fiscale associée au travail illégal représenterait alors 4 milliards d'Euros (ACOSS, 2003). Si elle fournit ainsi une information précise sur les montants monétaires impliqués dans le secteur du travail illégal, l'approche fondée sur les audits fiscaux est cependant **limitée par nature aux activités partiellement dissimulées**, puisqu'elle exclut tous les individus qui ne sont pas identifiés par les services fiscaux (travailleurs clandestins notamment). Les évaluations qu'elle fournie constituent donc une borne basse de l'ampleur du travail illégal dans l'économie nationale.

Les travaux d'évaluation **produits par la DILTI** sont sujets aux mêmes réserves. Les études statistiques produites s'appuient sur le **recensement des infractions constatées** par les services de verbalisation. Les services de contrôle sont en effet tenus de rendre compte des opérations menées aux Comités Opérationnels de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), en charge dans chacun des départements français de la coordination locale des opérations de contrôles. Ces informations sont ensuite centralisées au sein de la DILTI. La base de données ainsi obtenue fournie une information détaillée sur les caractéristiques des participants, des entreprises et des secteurs d'activité dont le travail illégal a été constaté (voir Section 2.2.3 et Section 3.2 pour une présentation détaillée des résultats obtenus). La validité des conclusions qui peuvent en être tirées **dépend cependant de façon importante de l'homogénéité des pratiques en fonction de leur détection**. A titre d'illustration, les informations contenues dans ces données peuvent ainsi alternativement surestimer ou sous-estimer l'importance du travail illégal dans un secteur selon que les pratiques de travail illégal sont, respectivement, plus ou

moins propices à être détectées par les services de contrôle. De la même façon, une réduction du nombre d'infractions détectées peut devoir être attribuée, selon les cas, soit à une baisse réelle de l'ampleur des pratiques frauduleuses soit à une amélioration de la capacité des contrevenants à échapper aux contrôles. Une évaluation quantitative adéquate de l'ampleur et des caractéristiques du phénomène requiert donc de se doter d'une mesure fiable non seulement des infractions découvertes et sanctionnées mais aussi, et peut-être surtout, des pratiques qui restent secrètes.

A cet égard, les **initiatives** prises très récemment par la mission Etudes et Recherches Statistiques **de l'ACOSS** pourraient permettre une évaluation précise des formes et de l'ampleur réels du travail illégal. Sous son impulsion, une **opération de sélection aléatoire des établissements contrôlés**, ciblée sur le secteur des Hôtels, Cafés et Restaurant (HCR) s'est en effet déroulée dans quatre régions expérimentales (Toulon, Montpellier, Bayonne et Mont-de-Marsan). Dans ce secteur, 1117 établissements ont ainsi été contrôlés par les services d'inspection. Le caractère aléatoire de ces contrôles permet d'**extrapoler les résultats observés à l'ensemble des établissements du secteur** (voir Section 2.2.3 pour une présentation des résultats sectoriels). Afin de vérifier la validité de cette extrapolation, l'opération a été reconduite en 2005 et élargie à l'ensemble du territoire. Le traitement brut des résultats est actuellement en cours. Tirer des conclusions sur l'ensemble des secteurs de l'économie reposerait en revanche sur une hypothèse difficilement justifiable d'homogénéité des secteurs en termes de recours au travail au noir et nécessiterait par conséquent une extension de l'opération à d'autres secteurs d'activité.

2.2.3 Ampleur et répartition du travail illégal en France

S'il existe quelques indicateurs quant à l'ampleur agrégée du travail illégal, très peu d'évaluations permettent une analyse descriptive plus fine. La présentation que nous proposons ici est donc principalement fondée sur les données de la DILTI, issues du recensement des infractions constatées par les services de verbalisation. Ces chiffres étant les seuls disponibles, ils sont au demeurant l'instrument d'évaluation utilisé en France pour mesurer le travail illégal. Sous toutes les réserves formulées plus haut, ces données permettent d'appréhender plus finement la réalité du travail illégal en France en termes de type d'infraction ainsi que de répartition sectorielle.

En termes de **types d'infraction**, les données issues de la verbalisation ne reflètent par nature qu'avec un certain retard les tendances d'évolution décrites plus haut (Section 2.1.1). La dissimulation

Tableau 2 – Part des établissements en infraction

	Agriculture	BTP	Déménagement	HCR	Spec. Vivant	Spec. Enregistré
Nbre d'éts. contrôlés	8689	26177	674	21500	322	1894
Nbre d'ets. en infractions	669	1253	25	980	27	100
Proportion d'éts. en infraction	7.7%	4.8%	3.7%	4.6%	8.4%	5.3%
Proportion de sal. en infraction	18.6%	41.3%	0.7%	29.3%	9.5%	0.6%

Note. Nombre d'établissements contrôlés et en situation d'infraction, ainsi que proportion de salariés en situation d'infraction, en 2005.

Source : Bilan annuel de la DILTI, 2005.

partielle d'emploi salarié (mesurée comme le cumul de la dissimulation partielle d'heures travaillées et du cumul illicite d'emploi) ne représente ainsi que 2.58% des infractions constatées, la dissimulation d'activité arrivant au deuxième rang des infractions les plus fréquemment constatées (15.19%) après la dissimulation de salariés, qui reste très largement majoritaire (41.12%).[4] L'emploi d'étranger sans titre de travail représente quant à lui 7.83% des infractions de travail illégal. Sur une longue période, ce dernier chiffre correspond à une assez nette diminution puisque ces infractions représentaient, en 2000, 10% des infractions totales et 13 % en 1992.

En termes **sectoriels**, la répartition du travail illégal en France est conforme aux observations qui émanent des autres pays européens (Commission Européenne, 1998). Le travail illégal serait ainsi **concentré dans les secteurs des services** (60% du travail illégal, dont la plus grande part est imputable au secteur des HCR) et **des Bâtiments et Travaux Publics** (BTP, 27%). Les données provenant de la DILTI fournissent en outre une appréciation de l'importance du travail illégal au sein de chacun des secteurs. Il convient cependant de rappeler que le ciblage des contrôles peut participer à expliquer ces chiffres,[5] commentés ici sous toutes réserves. Tous secteurs confondus, le travail illégal est pratiqué par 5.2% des établissements contrôlés.[6] Au regard de ce critère, il semble que les tendances d'évolution

[4] Les éléments fournis proviennent de la synthèse de verbalisation du travail illégal produite par la DILTI en 2004.

[5] La proportion d'infractions constatées dans les établissements contrôlés peut en effet refléter l'efficacité avec laquelle les établissements sont ciblés par les corps d'inspection, plutôt que l'importance du travail au noir dans un secteur. Nous suggérons par conséquent de réserver l'usage de ces chiffres à l'évaluation de l'efficacité du contrôle, voir Section 4.

[6] *Source* : Bilan annuel 2005 du Plan National de Lutte contre le travail illégal. Cette information correspond à un changement méthodologique dans le questionnaire utilisé par rapport aux chiffres de 2004 utilisés ci-dessus. Il convient de noter que la précocité de ce bilan a conduit à exclure les infractions constatées par les services de Police et de Gendarmerie et a affecté les taux de réponse des autres administrations. Les contrôles effectués au cours de cette période sont en outre guidés par des opérations de ciblage sectoriel (décrites ci-dessous, Section 3.2) qui peuvent affecter sensiblement la

Tableau 3 – Répartition des infractions constatées par taille d'établissement

	0 sal.	1 à 10 sal.	11 à 49 sal.	+ de 50 sal.
Agriculture	13.1	65.6	3.1	1.4
BTP	10.0	70.4	2.5	0.5
Déménagement	4.0	72.0	0.0	0.0
HCR	2.7	84.7	1.6	0.1
Spectacles	6.9	71.8	3.8	17.6

Note. Répartition des établissements verbalisés en fonction du nombre de salariés, par secteur d'activité en 2004. En %. La différence à 100 correspond à la proportion d'établissements dont la taille n'est pas communiquée.

Source : Bilan annuel de la DILTI, 2005.

soulignées plus haut apparaissent de façon plus nette. Comme l'indique le Tableau 2, les secteurs les plus fortement touchés (en termes d'infraction verbalisées en proportion du nombre d'établissements contrôlés) sont en effet les spectacles vivant (5.3%) et enregistré (8.4%), confirmant l'importance croissante de la médéclaration dans ce secteur, par la mise à profit frauduleuse du statut d'intermittent. Ces **tendances nouvelles coexistent avec la persistance des secteurs traditionnellement fortement touchés par le travail illégal** tels que l'agriculture (7.7%), le BTP (4.8%), et les HCR (4.6%). Dans le cas des HCR, les résultats des **opérations de contrôle aléatoire réalisées par l'ACOSS** fournissent une description précise de l'importance du recours au travail illégal dans les pratiques de ce secteur. Les analysent estiment ainsi à 25% la part des établissements qui, dans ce secteur, s'adonnent au travail illégal. **La part des salariés concernés s'élève quant à elle à 15%**. Cette dernière évaluation, en termes de salariés plutôt que de nombre d'établissements, permet de corriger doublement l'évaluation : elle permet d'une part de pondérer l'importance du travail illégal par la taille des établissements et, d'autre part, de tenir compte de l'ampleur du travail illégal au sein de chacun des établissements. Bien que, dans l'ensemble des secteurs, la taille des établissements ayant fait l'objet d'une verbalisation soit très majoritairement comprise entre 1 et 10 salariés, cette observation cache en effet une assez grande diversité de situations suivant les secteurs (Tableau 3). Mesurer l'ampleur du travail illégal par la **proportion de salariés en infraction**, plutôt que la proportion d'établissements, nuance considérablement la situation. **Les secteurs traditionnels** (BTP, HCR et agriculture) apparaissent en effet très nettement comme les secteurs **les plus fortement employeurs de travail illégal**.

représentativité des résultats. Les données citées doivent donc être interprétées avec la plus grande précaution.

En ce qui concerne les **effets du travail illégal**, les tentatives d'évaluation quantitative se limitent exclusivement à mesurer les **pertes fiscales subies par la collectivité**. Une **borne (très) inférieure** de ces pertes est fournie par le montant des redressements notifiés suite à la verbalisation. Les URSSAF, qui sont en charge de l'évaluation et du recouvrement des cotisations éludées, estiment leur montant à **56 millions d'euros** pour l'année 2004. Une évaluation plus précise provient, pour le seul secteur des HCR, des résultats de l'**opération de contrôles aléatoires** menée par l'ACOSS cette même année. Les pertes observées, d'un montant de 261 000 euros pour la période durant laquelle s'est déroulé le contrôle et pour les seuls salariés contrôlés, correspondraient pour l'ensemble de l'année 2004 et l'ensemble du secteur des HCR des trois régions à une perte comprise entre 43 et 231 millions d'euros. L'extrapolation de ces résultats à l'ensemble de la France (sous les réserves exposées plus haut, Section 2.2.2) laisse penser que **le secteur des HCR pourrait représenter à lui seul une perte fiscale annuelle comprise entre 429 et 878 millions d'euros**.

3 La lutte contre le travail illégal en France

La lutte contre le travail illégal est en France coordonnée et impulsée par l'adoption de Plans nationaux de lutte contre le travail illégal, adoptés par les commissions du même nom et réunies sous l'autorité du ministre de l'emploi. Après un renouvellement législatif profond en 1997, la période récente est marquée par une relance forte du processus, ayant conduit à la réunion de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal en 2004 pour la première fois depuis 1998. Ce plan national met l'accent sur l'inter-ministérialité du **dispositif institutionnel**, coordonné par la DILTI (Section 3.1), et définit 4 secteurs d'intervention prioritaire (le spectacle vivant et enregistré, les HCR, le BTP, et l'agriculture) sur lesquels doivent porter de façon spécifique les efforts de **contrôle** (Section 3.2) et de **prévention** (Section 3.3).

3.1 Dispositif juridique et institutionnel

La loi de 1997 définissant le **travail illégal** recouvre un champ assez vaste d'infractions qui ont en commun de constituer des fraudes à l'emploi et à la législation sociale. Le travail dissimulé, regroupant la dissimulation d'emploi et la dissimulation d'activité, constitue la part la plus importante des infractions de travail illégal (76% des infractions constatées en 2004, Bilan DILTI). La dissimulation d'emploi salarié est le délit commis par un employeur qui cherche à éluder ses obligations en ne déclarant pas un ou plusieurs de ses employés et sanctionne par conséquent l'absence de déclaration comme la sous-déclaration.

La dissimulation d'activité est quant à elle l'absence intentionnelle de déclaration aux autorités compétentes d'une activité à but lucratif. Ces infractions sont qualifiées juridiquement si l'activité est exercée à but lucratif et que la dissimulation est intentionnelle. En sanctionnant l'absence de déclaration d'une activité qui devrait l'être, la notion de travail dissimulé est l'infraction essentielle du travail illégal. Afin de prendre en compte les spécificités de certaines des pratiques auxquelles conduisent la dissimulation ou la médéclaration, la loi ajoute cependant cinq infractions à celle de travail dissimulé.

Dans un certain nombre de situations, le *cumul d'emploi* est illicite et est par conséquent réalisé à la faveur d'une dissimulation. Il en est ainsi du cumul par un agent public d'un emploi privé rétribué, du cumul de plusieurs emplois salariés au delà des limites légales du temps de travail et du cumul d'un emploi indépendant et d'un emploi salarié. La *fraude aux revenus de remplacement* sanctionne les situations où la dissimulation permet à un individu de percevoir indûment des allocations chômage ou toute allocation rétribuée au titre du régime de solidarité. Le *prêt illicite de main d'œuvre* et le *marchandage* sanctionnent quant à eux la mise à disposition de travailleurs placés sous le contrôle d'une autre entreprise à titre lucratif et en violation de la législation sur le travail temporaire. L'*emploi d'étranger sans titre*, enfin, sanctionne de façon spécifique le travail dissimulé en conséquence de l'embauche d'un étranger démuni de titre de travail.

Le dispositif juridique encadrant la notion de travail illégal recouvre donc un champ assez large de pratiques en termes de droits enfreints comme de secteurs touchés. Les **services de contrôle** habilités à constater et sanctionner le travail illégal proviennent en conséquence assez naturellement d'institutions diverses et relèvent de la compétence de corps chargés de l'application du droit du travail mais aussi du droit des étrangers, de l'administration fiscale ou, plus généralement, de la répression des fraudes.

Parmi la liste assez longue des corps de contrôle impliqués dans la lutte contre le travail illégal,[7] les corps les plus mobilisés en termes de volume de verbalisation sont l'**inspection du travail** (corps d'inspecteurs rattachés respectivement au ministère du travail et de l'emploi, au ministère de l'agriculture

[7] La liste exhaustive des agents habilités comprend les officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie et de la police, les inspecteurs et contrôleurs du travail, les agents de la direction générale des impôts et ceux de la direction générale des douanes, les agents assermentés des organismes de sécurité sociale (URSSAF, caisses d'assurance maladie et vieillesse), les agents des affaires maritimes, les contrôleurs des transports terrestres et les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile.

ou au ministère des transports), les **agents des URSSAF**, coordonnés par l'ACOSS, et la **gendarmerie** (ministère de la défense) qui réalisaient à eux trois 85% des verbalisations en 2004. Au sein du ministère de l'intérieur, s'y ajoutent, dans le cadre de missions liées de façon plus indirecte au travail illégal, les agents de l'office contre l'immigration irrégulière ainsi que les agents de la Police à la frontière.

L'**implication de ces corps dans la lutte contre le travail illégal** dépend de façon importante de l'ampleur de leurs missions et du personnel qui se trouve en conséquence mobilisé sur ce seul aspect. Quoique cette hétérogénéité paraisse naturelle, elle fait peser sur le système de contrôle le risque que certains services négligent cet aspect de leur mission pour lui préférer des actions jugées plus importantes. A cet égard la fixation d'**objectifs quantitatifs** paraît un instrument de gestion important, capable notamment de transmettre aux services concernés la volonté politique de lutter contre le travail illégal. Les URSSAF sont pourtant, à notre connaissance, les seuls organismes à s'astreindre à de tels objectifs en demandant à leurs agents de consacrer 10% de leur temps à la lutte contre le travail illégal. Le temps effectif consacré à cette mission excède cet objectif depuis quelques années, et atteint 11.89% en 2004.

La **coordination des services impliqués**, l'échange d'information et la convergence des expertises sont également de premièrement importance pour affronter un faisceau de pratique qui est à la fois multidimensionnel et protéiforme. Ce rôle est joué en partie par un certain nombre de **corps à vocation transversale** et réunissant en leur sein des agents de différentes provenances. Les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR, ministère de l'intérieur) réunissent ainsi policiers, gendarmes et fonctionnaires des impôts et des douanes afin d'assurer la préparation et l'organisation des opérations de lutte contre l'économie souterraine, l'Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et de l'Emploi d'étrangers Sans Titre (OCRIEST, ministère de l'intérieur) étant quant à lui dédié aux infractions relatives à l'immigration régulière. L'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI, ministère de la défense) est chargé, enfin, d'animer et de coordonner les investigations de police judiciaire relatives aux infractions de travail illégal. Il dispose pour ce faire de groupes d'intervention réunissant policiers et gendarmes ainsi que des inspecteurs du travail, des agents des URSSAF et de l'administration fiscale et des douanes. Surtout, cette coordination entre services de contrôle est doublée, sur le plan institutionnel, d'une **organisation pyramidale et interministérielle** spécifiquement dédiée au travail illégal, sous l'autorité de la DILTI.

Outre les missions qui lui sont propres (voir Section 2.2.1), la DILTI est au sommet d'un dispositif

qui décline sur le plan local la volonté de coopération des opérations de contrôle et de prévention. Les **Commissions Départementales de lutte contre le travail illégal**, d'une part, réunissent tous les acteurs et représentants locaux des pouvoirs publics comme des organisations professionnelles. Elles sont chargées d'élaborer des programmes de prévention et de lutte qui répondent aux orientations nationales et aux particularités du contexte local. Les **Comités Opérationnels de Lutte contre le Travail Illégal** (COLTI), d'autre part, sont chargés de la coordination des actions de contrôle. Pour ce faire, ils réunissent au sein de chaque département l'ensemble des corps de contrôle habilités. Un **secrétaire permanent** effectue au sein de chaque COLTI le suivi des opérations de contrôle programmées. Il gère également le fichier informatique des procès-verbaux de travail illégal et de leurs suites judiciaires. Ce **maillage territorial serré** permet de donner l'essentiel de l'initiative au niveau départemental et concrétise l'inter-ministérialité du contrôle, la prévention partenariale et assure l'articulation entre prévention et répression. Cette forte implantation constitue également un canal d'informations croisées de première importance, permettant la transmission des impulsions d'action prises au niveau ministériel et le retour d'information en provenance du terrain.

La dimension transnationale des pratiques de travail illégal liées à l'intervention en France d'entreprises étrangères requiert, enfin, la mise en place d'une forte **coopération internationale** et, singulièrement, européenne. Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles de l'emploi transfrontalier, la France a conclu des **accords bilatéraux de coopération** avec quelques-uns de ses partenaires européens. C'est aujourd'hui le cas de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg et des négociations sont en cours avec l'Italie, l'Espagne, la Pologne et la Tchéquie. Ces accords renforcent la coopération minimale instaurée par la Directive Européenne adoptée en 1996 (Directive 96/71/CE), dont l'article 4 créé des bureaux de liaison, chargés au sein de chaque pays membre de la surveillance des conditions de travail et d'emploi. Cette mission est, pour la France, confiée conjointement à la DILTI et à la Direction des Relations du Travail (DRT).

Dans des proportions et selon une pondération variable, l'ensemble de ces services et instances de coordination participent activement au dispositif de répression du travail illégal, en termes tant de contrôle que de prévention.

3.2 Systèmes de contrôle

Le dispositif juridique mis en place en 1997 fait peser **l'intégralité de la responsabilité** du travail illégal **sur l'employeur**. Sauf exception (cumul illégal d'emplois et fraude aux revenus de remplacement notamment), le salarié du travail illégal est en effet protégé de toute mise en cause. En cas d'infraction de travail illégal, c'est la responsabilité de la personne physique et, depuis 1994, morale, qui est l'*auteur* de l'activité économique exercée (en général, l'employeur) qui est engagée. S'ajoute également la responsabilité de personnes, physiques ou morales qui ont bénéficié directement ou indirectement et en toute connaissance de cause de la prestation réalisée dans des conditions illégales. Ce dernier pan du système de responsabilité est un élément important du dispositif de répression puisqu'il permet notamment de sanctionner les clients et les donneurs d'ordre (tels qu'un maître d'ouvrage, y compris s'il n'a pas de relation commerciale directe avec le fraudeur) qui ont eu délibérément recourt au travail dissimulé.

Les **sanctions** encourues par les personnes jugées responsables d'un délit de travail dissimulé sont très majoritairement **judiciaires**, et incluent principalement des peines d'amende (pouvant aller, pour une personne physique, jusqu'à 45 000€) et d'emprisonnement (jusqu'à 3 ans fermes), mais aussi des mesures de confiscation du matériel de production et des biens produits grâce au travail illégal, la privation de droits civiques et/ou civils (pendant 5 ans ou plus) pour les personnes physiques et l'interdiction provisoire ou définitive d'exercer pour les personnes morales. Un certain nombre de **peines administratives** ont également été **adjointes** au dispositif. Ainsi, depuis la loi de 1997, complétée par la loi du 2 août 2005, toute personne morale ou physique ayant été sanctionnée pour des pratiques de travail illégal se voit interdite de soumissionner à une offre de marché public. D'autres sanctions administratives permettent aux institutions compétentes de refuser à une personne condamnée pour travail illégal une aide à l'emploi ou à la formation professionnelle ainsi que de refuser d'accorder des subventions et aides à caractère public.

L'**évaluation quantitative** de la mise en œuvre effective du contrôle est rendue particulièrement difficile par le manque de coordination entre les données des différents services et l'absence de synthèse régulière des résultats obtenus. Le souci d'évaluation quantitative est en effet à mettre très largement en parallèle avec la relance des plans nationaux de lutte contre le travail illégal, en 2004, et constitue par conséquent une **activité naissante** dans le dispositif.

Tableau 4 – Répartition sectorielle des verbalisations

	Agriculture	BTP	HCR	Commerce	Transport	Services	Industrie	Autres
2003	6.3	22.9	16.8	20.2	9.7	18.6	3.1	2.3
2004	4.8	26.6	17.0	21.5	8.5	4.0	3.8	13.8

Note. Répartition de la verbalisation entre secteurs d'activité. En %. La baisse importante observée dans le secteur des services est à mettre sur le compte d'un problème de classification au niveau des COLTI, et ne reflète par conséquent aucune réalité notable.

Source : Bilan annuel de la DILTI, 2004.

Cette relance du dispositif français de lutte contre le travail illégal s'est également traduite par la fixation d'**objectifs qualitatifs d'intensification des contrôles**. Cette volonté semble avoir porté ses fruits sur le terrain, puisque le nombre d'employés contrôlés a connu une forte augmentation entre 2000 (29059 employés contrôlés) et 2004 (46645 employés contrôlés). La répartition sectorielle des contrôles réalisés correspond elle aussi à la traduction concrète des secteurs définis comme prioritaires dans les commissions nationales de lutte contre le travail illégal. Comme l'indique le Tableau 4, la verbalisation est en effet concentrée dans le secteur des HCR (17% de l'ensemble de la verbalisation) et les entreprises du BTP (26.6%). Il convient de noter que les chiffres de la verbalisation de 2004 enregistrent une baisse importante de la part de l'agriculture, en décroissance progressive depuis 1995 (8.4%, puis 7.2% en 2001). Cette baisse est cependant en contradiction avec l'évolution des infractions *constatées*. Il semble donc qu'elle reflète une tendance croissante des services de contrôle à privilégier la régularisation dans ce secteur.

De fait, les **régularisations** sont une pratique très **fréquente** des services de contrôle (6632 régularisations en 2005, contre 2784 procédures pénales). Les **sanctions administratives** sont quant à elles extrêmement **rares** (254 en 2005). Selon les résultats de l'enquête qualitative diffusée par la DILTI en 2001, le recours aux pénalités administratives est cependant très différencié selon les institutions susceptibles d'y recourir, traduisant des différences culturelles et des réticences à les utiliser, mais aussi un **problème de diffusion de l'information**. La méconnaissance de la disposition réglementaire, la transmission des informations sur les condamnations aux institutions distributrices d'aides et l'incertitude quant à l'administration chargée de les mettre en œuvre apparaissent en effet comme les freins les plus importants à l'application de ce type de sanction. Les **peines pénales** restent par conséquent la suite la plus fréquente des constats de travail illégal. Les peines pénales prononcées en 2003 privilégiaient de façon massive les amendes (48%) et les peines d'emprisonnement (44% des peines prononcées). Ces

dernières sont en très en forte augmentation depuis 1990 (date à laquelle les peines d'emprisonnement représentaient 30% des peines prononcées) sans que l'on puisse détecter un véritable changement dans la gravité des infractions constatées. Il semble donc que le **travail illégal** soit **condamné de plus en plus sévèrement par les tribunaux**. En termes de **type d'infraction**, enfin, la **dissimulation d'activité est l'infraction la plus fréquemment retenue** par les tribunaux (4732 condamnations sur les 5368 prononcées en 2003), suivie de très loin et par ordre décroissant par la fraude aux revenus de remplacement (296), le prêt illicite de main d'œuvre (157), et l'emploi d'étranger sans titre (110, les 73 condamnations restantes concernent, entres autres, le cumul illicite d'emploi).

Toutes infractions confondues, le **montant des redressements prononcés** reflète lui aussi les impulsions prises par les commissions nationales de lutte contre le travail illégal. Les redressements sont **en forte progression depuis 2002** (33 millions d'euros) et atteignent 56 millions d'euros en 2004, dont 15 millions pour les secteurs prioritaires et le déménagement. La relance des plans nationaux de lutte contre le travail illégal se traduit concrètement, enfin, par une **importance croissante des opérations de contrôle coordonnées par les COLTI**, qui représentaient 14% de l'ensemble des contrôles en 2004 et 17% selon les premiers chiffres disponibles pour 2005. Ces proportions globales cachent cependant une assez forte hétérogénéité selon les secteurs et les difficultés qu'ils posent en termes de détection du travail illégal. Les proportions de contrôles coordonnés par les COLTI s'élèvent en effet, en 2005, à 37.5% dans le secteur de l'agriculture, 30.4% dans le déménagement et 29.2% dans le spectacle vivant mais ne représentent que 11.7% des contrôles réalisés dans le secteur du BTP.

3.3 Politiques actives de prévention

La volonté de promouvoir la prévention du travail illégal est au cœur du dispositif, comme en témoigne la mention explicite qui en est faite dès la loi du 31 mars 1997. Deux axes de prévention sont introduits dans le dispositif juridique. Il s'agit d'abord de moraliser la vie publique à travers, par exemple, l'obligation d'attester de l'absence de condamnation pour travail dissimulé au cours des cinq années précédentes afin de candidater à un contrat ou marché public. Le second axe se manifeste par l'inclusion de la mission de prévention dans les attributions de la DILTI.

La coordination des actions de prévention au sein de la DILTI se manifeste d'abord par des **campagnes de communication**, qui passent notamment par l'édition de documents d'information destinées aux employés ainsi qu'aux acteurs économiques de certains secteurs sensibles (tels que le BTP, le

spectacle vivant).[8] La DILTI mène également des **actions volontaristes de coopération** avec les partenaires sociaux. Elles prennent la forme de **conventions de partenariat**, signées entre les collectivités territoriales et les organismes consulaires, d'une part, et les organisations syndicales de secteurs particulièrement touchés par le travail illégal, d'autre part. Afin d'associer les professionnels à la politique des pouvoirs publics de lutte contre le travail illégal, elles définissent un certain nombre de mesures de prévention et d'information à destination de l'ensemble des acteurs du secteur concerné (adhérents des organisations professionnelles, du public, des consommateurs, de la clientèle et des donneurs d'ordre). Elles organisent également la conduite et le suivi des opérations de contrôle (signalements réciproques, constitution de partie civile des organisations professionnelles dans les poursuites pénales, aide au ciblage des contrôles,...). Entre 1992 et 2005, **13 conventions nationales ont ainsi été signées** dans les secteurs du bâtiment artisanal et industriel, la coiffure, la confection, le déménagement, la réparation automobile et les spectacles vivants et audiovisuels. Les principes définis dans le cadre de ces conventions nationales sont **déclinées au plan local** par la conclusion de **conventions départementales**, signées entre le préfet et les représentants des professionnels de la région concernée (plus de 300 conventions étaient vigueur en 2005). Bien qu'elles soient le signe d'une volonté politique forte, ces conventions peinent parfois à changer les pratiques et ne sont **pas toujours suivies d'effet**. Malgré une convention nationale partenariale très active, le secteur du spectacle vivant et enregistré reste ainsi peu contrôlé en comparaison des autres secteurs (3.7% des entreprises contrôlées en 2005). Cette mission d'information se manifeste également, enfin, par la conclusion d'une charte de bonnes pratiques dans le secteur du BTP, signée avec 7 organisations professionnelles et destinée à moraliser la sous-traitance. Elle se veut en particulier un moyen d'échanges d'information à travers la distribution d'un questionnaire aux professionnels du secteur.

Au-delà de la diffusion et de l'explication de la législation, **les actions de prévention ont également vocation à lutter contre le travail illégal en allégeant les charges qui conduisent les professionnels à s'y livrer**. En s'appuyant sur les résultats des travaux de recherche en économie (Schneider et Enste, 2000), il s'agit non seulement des charges fiscales et sociales qui pèsent sur le travail mais également des coûts liés aux obligations administratives et de la pression exercée par l'intensité de la concurrence. Le dispositif français de prévention exploite les possibilités de lutte contre le travail illégal offertes par chacune de ces dimensions, par le biais de réductions de charge, de simplifications administratives et de mesures d'encadrement de la concurrence.

[8] Les documents afférents sont disponibles librement sur le site internet du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement : `http ://www.travail.gouv.fr`.

Les **mesures fiscales**, d'abord, consistent pour l'essentiel à accorder une réduction des charges qui pèsent sur les embauches ou les productions les plus propices au travail illégal. La mesure la plus significative à cet égard est la **réduction de TVA** mise en œuvre en 1999 dans le secteur des travaux de reconstruction. Un certain nombre de dispositifs d'incitation à l'emploi s'y ajoutent, tels que l'instauration du chèque emploi service universel, qui abaisse les charges sociales sur l'embauche de personnel employé pour des services aux particuliers. Cette mesure correspond également à une importante simplification des procédures administratives inhérentes à ces emplois, puisqu'une opération unique permet de s'affranchir de l'ensemble des démarches et cotisations requises.

Dans la période récente, la **Déclaration Préalable A l'Embauche** (DAPE) reste cependant la **mesure de simplification** la plus importante. Instaurée en septembre 1993, elle impose à tout employeur d'adresser à un organisme de gestion de sécurité sociale (les URSSAF en général) une information détaillée quant à l'identité et aux conditions d'embauche de l'employé. L'efficacité de cette mesure tient en grande partie à l'universalité de la procédure, dont seuls sont exemptés les particuliers lorsque l'embauche concerne des emplois domestiques ou familiaux. La France fait en la matière figure de précurseur et, à l'exception de la Belgique, peu de pays Européen ont à ce jour adopté un système de ce type. Cette procédure constitue pourtant un outil relativement simple de centralisation de l'information qui facilite considérablement les actions de contrôle de la dissimulation d'emploi salarié, puisque l'absence de DPAE suffit à elle seule à établir l'illégalité du travail effectué. Si la coordination entre les organismes est suffisante, cet outil peut également permettre de réduire à une procédure unique l'ensemble des formalités afférentes à une embauche. La DPAE est doublée de la tenue obligatoire d'un **Registre Unique du Personnel**, sur lequel doivent être portées de façon indélébile l'identité ainsi qu'un certain nombre de caractéristiques (sexe, nationalité, date de naissance) permettant d'identifier l'ensemble des salariés employés par l'établissement. La prévention de la dissimulation d'activité s'appuie sur un dispositif similaire instaurant un **guichet unique** (les Centres de Formalités des Entreprises, crées en 1981) où peuvent être accomplies l'ensemble des démarches liées à la création ou à la modification d'activité. Un guichet propre au secteur du spectacle vivant et enregistré a été ajouté au dispositif en 1999.

La concurrence, enfin, porte ses effets les plus importants en termes de travail illégal dans le cadre des **relations de sous-traitance**. Afin de moraliser les activités économiques réalisées dans ce cadre, le législateur a durci en 1995 la **responsabilité des donneurs d'ordre**. Depuis cette date, tout contrat

de sous-traitance doit en effet inclure une clause imposant à la société qui sous-traite de s'assurer que, lorsqu'elle conclut un contrat, le sous-traitant exerce son activité de manière régulière. En déplaçant la responsabilité vers l'amont cette disposition devrait donc permettre de casser le cercle vicieux des sous-traitances en chaîne, par lesquelles les employeurs externalisent le recours au travail au noir à leurs sous-traitants et en extraient les bénéfices par leur mise en concurrence.

Dans leur ensemble, ces mesures témoignent d'une volonté politique forte, servie par un dispositif institutionnel dont l'ancrage territorial et l'organisation pyramidale garantissent la traduction sur le terrain. Si les nombreuses dispositions de prévention prises ces dernières années paraissent *a priori* de nature à pouvoir dissuader le passage au travail illégal au regard des causes qui en sont connues, leur efficacité réelle n'a fait l'objet à ce jour d'**aucune évaluation ni d'aucun suivi systématique**.

4 Résultats et enseignements

Cette tension entre actions volontaristes et absence de suivi quantitatif de leurs effets est plus généralement le trait le plus marquant du dispositif français. La lutte contre le travail illégal en France bénéficie en effet du soutien d'un **réseau institutionnel territorialement serré et interministériel qui fait incontestablement sa force**. Grâce, notamment, à la relance des plans nationaux de lutte contre le travail illégal, en 2004, ce dispositif a été a l'origine depuis quelques années d'améliorations profondes du système de prévention et de contrôle. A titre d'illustration, on peut ainsi souligner les progrès considérables obtenus quant à l'implication des services concernés dans le système de contrôle. Alors même que le rapport annuel de la sécurité sociale pointait en 1999 le manque d'implication des URSSAF, celles-ci sont en effet devenues en quelques années l'un des services les plus actifs dans la lutte contre le travail illégal.

Le bilan des efforts réalisés est cependant fortement **hypothéqué par la faiblesse du système d'information**. A l'exception notable de l'expérience menée très récemment au sein de l'ACOSS, l'évaluation de l'ampleur effective du travail illégal en France souffre en elle-même d'un manque certain. L'importance du problème et la légitimité de la préoccupation des pouvoirs publics n'est cependant guère contestable. Plus problématique, en revanche, est l'incapacité du système à s'auto-évaluer, qui compromet tant l'appréciation de l'efficacité des actions entreprises que le ciblage des mesures à prendre.

L'absence d'évaluation de la portée des mesures existantes, d'une part, **interdit un ajustement fin**

des stratégies adoptées et, le cas échéant, la sélection des instruments les plus efficaces et les plus rentables. Des mesures telles que la réduction des charges pesant sur l'embauche représentent, par exemple, un coût financier important qui devrait être mis en regard avec l'accroissement de recettes obtenu. Les **activités de contrôle**, d'autre part, sont guidées par des appréciations qualitatives, qui ont par exemple conduit à l'identification de secteurs sensibles par les plans nationaux de lutte contre le travail illégal, mais **semblent manquer d'un réel pilotage quantitatif**. Le choix des entreprises contrôlées, en particulier, est assez largement laissé à discrétion des services concernés et, en leur sein, des inspecteurs. Des travaux de recherche similaires aux opérations de contrôle aléatoire menées par l'ACOSS devraient pourtant permettre d'améliorer l'efficacité de ces opérations en identifiant un ensemble de caractéristiques observables corrélées avec la propension de l'activité à recourir au travail illégal. La fixation d'objectifs quantitatifs, enfin, pourraient accompagner ce type d'amélioration en exploitant notamment les chiffres disponibles quant à la proportion d'infractions constatées dans l'ensemble des contrôles réalisés.

Ces faiblesses semblent progressivement susciter la préoccupation qu'elles méritent. Le dernier plan national de lutte contre le travail illégal inscrit ainsi au rang des perspectives 2006-2007 une amélioration de l'évaluation des actions et des résultats. Il convient également de souligner à nouveau le caractère très récent de la relance de la lutte contre le travail illégal en France et les progrès considérables réalisés sous cette impulsion. L'ensemble de ces éléments, auxquels s'ajoute l'adhésion de la plus grande partie des institutions concernées, permettent d'espérer le développement d'outils quantitatifs performants dans un avenir proche.

Annexes

A Abréviations

BTP	Bâtiments et Travaux Publics
COLTI	Comités Opérationnels de Lutte contre le Travail Illégal
CFE	Centre de Formalités des Entreprises
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DILTI	Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal
DPAE	Déclaration Préalable A l'Embauche
DRT	Direction des Relations du Travail
GIR	Groupes d'intervention Régionaux
HCR	Hôtels – Cafés – Restaurants
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
OCRIEST	Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et de l'Emploi d'étrangers Sans Titre
MdF	Milliards de francs
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
PIB	Produit Intérieur Brut
RUP	Registre Unique du Personnel
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
URSSAF	Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

B Liste des Tableaux

1 Comparaison intra-européenne du coût horaire de la main d'œuvre 6

2 Part des établissements en infraction 12

3 Répartition des infractions constatées par taille d'établissement 13

4 Répartition sectorielle des verbalisations 19

C Liste des Graphiques

1 Définitions du travail irrégulier 2

D Références bibliographiques

ACOSS (2003). L'évaluation de l'économie souterraine : un recensement des études, *AcossStat*, 8.

Caridi P., Passerini P. (2001). The Underground Economy, the Demand for Currency Approach and the Analysis of Discrepancies : Some Recent European Experience, *Review of Income and Wealth*, 47 (2), pp. 239-250.

Commission Européenne (1998). Communication sur le travail non-déclaré, *COM*, 98 (219).

Fleming M. H., Roman J., Farrell G. (2000). The Shadow Economy, *Journal of International Affairs*, 53 (2), pp. 387-409.

Gërxhani K. (2004). The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries : A Literature Survey, *Public Choice*, 120 (3-4), pp. 267-300.

Hanousek J., Palda F. (2003). Mission Impossible III : Measuring the Informal Sector in a. Transition Economy using Macro Methods, *Document de travail*.

Joubert N. (2003). *Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économétrique* : Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2.

Lemieux T., Fortin B., Frechette P. (1994). The Effect of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy, *American Economic Review*, 84 (1), pp. 231-254.

Schneider F., Enste D. H. (2000). Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 38 (1), pp. 77-114.

Willard J.-C. (1989). L'économie souterraine dans les comptes nationaux, *Economie et Statistiques*, (226).