

**Programme d'administration et d'inspection du travail  
LAB/ADMIN**

**L'inspection du travail en Europe:  
travail non déclaré, migration et  
la traite des êtres humains**

**Organisation internationale du Travail – Genève**

**Janvier 2010**

---

Copyright © Organisation internationale du Travail 2010  
Première édition 2010

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n<sup>o</sup> 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

---

Données de catalogage avant publication du BIT

L'inspection du travail en Europe : travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains / Bureau international du Travail. - Genève, 2010  
ca. xxx p.

ISBN: 9789222232482;9789222232499 (web pdf)

International Labour Office

inspection du travail / travail clandestin / migrations de main-d'oeuvre / trafic d'êtres humains / pays de l'UE

04.03.5

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Imprimé en Suisse

---

## Table des matières

Avant-propos.....	v
Contexte .....	vii
1. Travail non déclaré.....	1
1.1 Définition.....	1
1.2 La situation en Europe .....	2
1.3 Difficultés, tendances et faits nouveaux .....	3
1.4 La réponse du Programme d'administration et d'inspection du travail de l'OIT .....	5
2. Inspection du travail et travail non déclaré .....	5
2.1 Le problème .....	5
2.2 Pratiques actuelles dans la lutte contre le travail non déclaré.....	9
2.2.1 L'expérience des inspecteurs du travail.....	9
2.2.2 Préparer l'inspection: améliorer la détection.....	11
2.2.3 La visite d'inspection: de la détection à l'action et au contrôle .....	14
2.2.4 Dissuasion: sanctions efficaces et politiques de régularisation .....	19
2.2.5 Travailleurs détachés et collaboration transfrontières .....	22
2.3 Collaboration des inspections du travail avec les autres organismes.....	26
2.3.1 Le rôle des partenaires sociaux.....	28
2.3.2 Campagnes ponctuelles .....	31
3. Migration, traite des êtres humains et inspection du travail.....	31
3.1 Problèmes relatifs à la migration de main-d'œuvre .....	31
3.2 Problèmes relatifs à la traite des êtres humains .....	34
4. Remarques finales .....	35
Lignes directrices pour l'amélioration de la capacité des inspections du travail à lutter contre le travail non déclaré en Europe.....	36
Annexe 1 - La prévalence du travail non déclaré et des revenus annuels dans l'UE .....	41
Annexe 2 - Type de travail non déclaré dans l'UE, par pays et groupe de pays .....	42
Annexe 3 - Incidence du travail non déclaré dans l'UE des 27, par secteur et groupe de pays (en %).....	43
Annexe 4 - Questionnaire: inspection du travail et travail non déclaré.....	44
Annexe 5 - Réunion de Budapest.....	46
Annexe 6 - Liste des experts .....	48



---

## Avant-propos

La Commission européenne a déclaré que l'absence de mesures appropriées pour lutter contre le travail non déclaré, risquait de saper la capacité de l'Union européenne (UE) à atteindre ses objectifs en matière de création d'emplois décents, générateurs d'une croissance durable. En effet, le travail non déclaré qui a pour corollaire une baisse des niveaux des salaires et un non paiement des prestations de sécurité sociale, est une forme de «dumping» social qui introduit une concurrence déloyale entre les entreprises. Parce qu'il cause des situations de travail qui portent atteinte aux droits et à la dignité des travailleurs, l'OIT, comme la CE, met l'accent sur la nécessité de la transition du travail informel vers le travail formel comme condition préalable à la réalisation du travail décent.

Les effets désastreux de la crise à savoir: les licenciements, la hausse du chômage et l'accentuation des pressions qui s'exercent sur les entreprises au niveau des coûts, augurent une augmentation du nombre de travailleurs non déclarés qui se traduira par des emplois plus précaires et une réduction de la protection sociale pour les travailleurs.

Les inspections du travail doivent donc être en alerte et se concentrer davantage sur la surveillance, la prévention et la lutte contre le travail non déclaré. Cette riposte devra prendre en compte le renforcement des systèmes d'inspection du travail qui fait partie intégrante des réponses à la crise, et qui est inscrit dans le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence internationale du Travail, en juin 2009.

Le présent document, intitulé *l'inspection du travail et le travail non déclaré, la migration et la traite des êtres humains en Europe*, a été élaboré par l'équipe de LAB/ADMIN pour servir de document de référence à une réunion tenue à Budapest du 29 au 30 octobre 2009 en réponse à ces préoccupations. Il met en lumière différentes mesures prises en matière d'inspection du travail au niveau de la législation et de la pratique, par les pays de l'UE. Son articulation repose sur un questionnaire rempli par les participants avant la réunion (voir annexe 4); et sur une série de lignes directrices établies et validées par les experts après la réunion, et fondées sur les discussions (voir annexe 5). Il est à espérer que ces lignes directrices aideront les inspections du travail et les responsables politiques, à élaborer des réponses plus efficaces et mieux coordonnées dans le domaine de l'inspection du travail pour lutter contre le phénomène du travail non déclaré.

Tant la réunion que ce document, sont le résultat d'une collaboration et d'une synergie parfaites entre les fonctionnaires du BIT basés à Genève et à Budapest.

Je tiens spécialement à adresser mes remerciements: à Maria Luz Vega qui a facilité l'atelier et coordonné le document, à Nadine Fischer et à René Robert qui ont aidé à préparer et à rédiger la documentation, à Caroline Augé, Grace Che et Johanna Rüefli pour leur soutien.

Mes remerciements vont également à nos collègues de Genève, Patrick Taran (MIGRANT) et Beate Andrees (DECLARATION) pour leurs contributions substantielles à la rédaction de ce document et à la réunion.

---

Mention spéciale à l'équipe du Bureau sous-régional de Budapest, en particulier, à Carmen Bueno et Ildiko Rigo qui ont aidé à l'organisation de l'atelier, ainsi qu'au Directeur Mark Levin, pour son soutien très apprécié. Et bien entendu, notre profonde reconnaissance va aux participants à la réunion, qui ont fourni des contributions d'excellente qualité.

Giuseppe Casale  
Directeur  
Programme d'administration  
et d'inspection du travail  
(LAB/ADMIN)

---

## Contexte

Le travail non déclaré est un phénomène complexe. Toute tentative de lutte contre ce type d'emploi nécessite de suivre une approche à la fois subtile et équilibrée entre prévention et répression. Le présent document a pour objet d'examiner le rôle particulier que jouent les administrations nationales du travail et en particulier les inspections du travail dans le cadre d'une riposte stratégique face au travail non déclaré.

Par ailleurs, le travail non déclaré est fortement lié à la migration. Dans bien des cas, les travailleurs migrants – en particulier les migrants en situation irrégulière ou non autorisée – sont recrutés dans le travail non déclaré. Ils deviennent donc vulnérables et sont soumis à des normes de niveau inférieur. Cependant, si l'on exige que les inspections du travail coopèrent pour faire appliquer la législation relative à l'immigration, on risque de compromettre la fonction essentielle des inspecteurs du travail (qui est de veiller à l'application de la législation du travail à tous les travailleurs). En même temps, les questions de migration doivent être prises en compte lorsqu'on examine comment les inspections du travail peuvent contribuer à la prévention et la régularisation du travail non déclaré.

Les inspections du travail sont des alliés importants dans la lutte contre les problèmes liés au travail non déclaré, mais elles manquent souvent de ressources, d'outils et de procédures nécessaires et ne sont pas coordonnées avec les autorités compétentes pour identifier, prévenir et corriger les cas de ce type. En particulier, les inspections du travail sont en butte à des obstacles concrets lorsqu'il s'agit de planifier et d'effectuer des visites puisque le travail non déclaré est par nature caché et difficile à déceler. Même lorsque les inspecteurs du travail découvrent des situations de travail non déclaré, il faut veiller à respecter un équilibre délicat en tenant dûment compte des intérêts des travailleurs, des entreprises légitimes et, dans certains cas, de la législation applicable à l'immigration non autorisée. Comme on l'analyse plus loin, beaucoup de pays européens ont adopté des approches différentes en collaboration avec leurs propres services d'inspection du travail pour décourager et sanctionner le travail non déclaré. Le présent document aborde les questions de migration, de traite des êtres humains et des difficultés particulières qu'elles posent à l'inspection du travail.



---

# 1. Travail non déclaré

## 1.1 Définition

Le travail non déclaré est désigné par divers termes, tels que travail parallèle ou caché, emploi clandestin, travail «au noir», cumul d'emploi, ou couramment, travail *illégal*. Ces expressions sont pour la plupart utilisées dans les pays industrialisés et désignent des types de travail dont les activités sont visées par la législation du travail, mais ne sont pas conformes aux prescriptions administratives. Par exemple, les travailleurs sont rémunérés au-dessous du salaire minimum, les employeurs ne font pas immatriculer les travailleurs par les autorités de la sécurité sociale. Les taxes et les cotisations de sécurité sociale ne sont pas payées sur les salaires.

D'après la communication de la Commission européenne sur le travail non déclaré, cette notion s'entend de «toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, compte tenu des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres.»<sup>1</sup> Cette définition exclut les activités criminelles du champ du travail non déclaré. Elle exclut aussi le travail qu'il n'est pas nécessaire de déclarer aux pouvoirs publics, tel que le travail dans le cadre de l'économie familiale. Pour sa part, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) propose une définition similaire, en utilisant l'expression emploi caché pour désigner le travail «qui bien que non illégal en soi, n'a pas été déclaré à une ou plusieurs autorités administratives».<sup>2</sup>

L'approche de l'OIT vis-à-vis du travail non déclaré s'inscrit dans le contexte de la notion plus générale d'économie informelle, qu'elle définit comme «toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couvertes – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles.»<sup>3</sup> Cette définition inclut la notion de travail non déclaré telle que l'interprètent la Commission européenne, tout en couvrant aussi des travailleurs qui parfois n'entrent pas dans le champ d'application de la législation du travail (par exemple, les travailleurs domestiques ou les travailleurs agricoles).

Ces formulations sont très connues, mais la définition légale exacte du travail non déclaré varie souvent d'un pays à l'autre, ce qui a des conséquences importantes pour l'application des réglementations sur le travail non déclaré par les inspecteurs du travail. Pour prendre deux exemples, la législation allemande tolère un volume important de travail rémunéré informel qui se déroule à la maison ou entre personnes de connaissance; ce type de travail n'est pas considéré comme du travail non déclaré ni sanctionné par la législation allemande. En revanche, au Danemark, le travail non déclaré couvre un champ plus large de transactions et inclut tout type d'activité productive rémunérée en espèces ou en nature qui n'est pas déclarée.<sup>4</sup>

En outre, en fonction du pays, il se peut que la façon de considérer le travail non déclaré diffère, ce qui se retrouve dans l'utilisation de définitions distinctes. Par exemple, dans certains pays où l'obligation d'avoir des contrats de travail écrits et de les enregistrer est inscrite dans la loi, le travail non déclaré signifie en principe le travail qui est exécuté

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> OCDE, Perspectives de l'emploi 2004.

<sup>3</sup> BIT: «Le travail décent et l'économie informelle», Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, Genève, 2002, <http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.

<sup>4</sup> Pfau-Effinger, Brigit. Varieties of undeclared work in European societies, *British Journal of Industrial Relations*, 47, 1<sup>er</sup> mars 2009, pages 79 à 99.

---

en l'absence de contrat de travail écrit.<sup>5</sup> Dans d'autres cas, la notion de travail légal est définie, mais pas la notion de travail illégal ou non déclaré.<sup>6</sup> Il se peut que le travail non déclaré soit considéré dans la législation comme une sous-catégorie de la notion plus générale de travail illégal; ou bien l'expression sera peut-être paraphrasée, avec une énumération des différentes catégories de travailleurs ou de situations qui sont considérés comme illégaux par la législation.<sup>7</sup> Dans certains cas, il n'y a pas de définition officielle.<sup>8</sup>

Si les définitions et les approches du travail non déclaré sont aussi diverses dans toute l'Europe, c'est en partie en raison de choix politiques mais aussi parce que la nature du travail non déclaré et les parties intéressées diffèrent d'un pays à un autre.

Par exemple, dans certains pays, l'absence de déclaration consiste à dissimuler la rémunération ou dans d'autres cas à embaucher des travailleurs non déclarés qui continuent de percevoir des allocations de chômage.<sup>9</sup> Dans d'autres pays, la pratique consistant à employer des travailleurs sans permis de travail en cours de validité constitue la préoccupation principale,<sup>10</sup> outre le travail indépendant frauduleux.<sup>11</sup>

Il se peut que l'absence de définition légale soit due à la volonté délibérée des responsables politiques de ne pas créer de possibilités de lacunes dans l'application de la législation, en évitant ainsi d'adopter une approche trop réductive. En revanche, une définition trop large pourrait brouiller l'objectif d'une définition du travail non déclaré, à savoir la protection des travailleurs non déclarés, puisque l'absence de déclaration les rend vulnérables et les prive de leurs droits légitimes. Le risque existe aussi de confondre le travail non déclaré et la fraude sociale ou fiscale, au lieu de mettre l'accent sur la protection des droits des travailleurs non déclarés.

On trouve le travail non déclaré dans des lieux de travail très divers (depuis les microentreprises jusqu'aux grandes entreprises), dans tout un éventail de secteurs (services, construction, industrie, agriculture) et il touche des travailleurs dont les profils et la formation diffèrent (qualifiés et non qualifiés; hommes, femmes et enfants; travailleurs nationaux et migrants). Cette hétérogénéité rend le travail non déclaré à la fois difficile à mesurer et à surveiller et contribue à expliquer la diversité des approches légales adoptées par les pays.

## 1.2 La situation en Europe

A l'époque de la Communication de la Commission européenne sur le travail non déclaré (1998), on estimait que ce phénomène représentait de 7 à 16 pour cent du PIB de l'UE – l'équivalent de 10 à 28 millions d'emplois ou de 7 à 19 pour cent de l'emploi déclaré total.

Une décennie plus tard, en 2007, la Commission européenne a entrepris une étude pour mesurer le travail non déclaré dans l'ensemble de la communauté.<sup>12</sup> Cette étude a examiné à la fois la part des individus qui achètent des marchandises et des services non

---

<sup>5</sup> Ex-République yougoslave de Macédoine, Bulgarie, Lettonie. Renseignements tirés du questionnaire de l'OIT en septembre 2009.

<sup>6</sup> Hongrie. Renseignement tiré du questionnaire.

<sup>7</sup> France, Pologne. Renseignements tirés du questionnaire.

<sup>8</sup> Par exemple: Belgique, Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Renseignements tirés du questionnaire.

<sup>9</sup> Bulgarie, Estonie, Pologne.

<sup>10</sup> Espagne, Portugal.

<sup>11</sup> Par exemple: Allemagne, Belgique.

<sup>12</sup> CE. Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne, rapport spécial de l'Eurobaromètre 284, [http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_fr.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_fr.pdf).

---

déclarés et le profil des travailleurs qui occupent des emplois de ce type. Seul le deuxième aspect de cette étude est pertinent pour la présente discussion.

Pour commencer, l'étude a permis de constater que la «main-d'œuvre» non déclarée était principalement masculine (62 pour cent), hormis en France et en Espagne, où le ratio est à peu près équilibré. L'Italie était le seul pays où plus de femmes que d'hommes avaient des activités non déclarées. Les travailleurs non déclarés étaient aussi plus susceptibles d'être jeunes, presque les deux tiers d'entre eux ayant moins de 40 ans. Cette tendance était observée dans tous les pays de l'UE même si les travailleurs non déclarés jeunes (de 15 à 24 ans) étaient particulièrement actifs dans les pays continentaux et nordiques par rapport à ceux de l'Europe centrale et orientale. L'étude a par ailleurs permis de constater que la proportion d'individus non nationaux par rapport aux ressortissants nationaux était à peu près la même dans les emplois non déclarés. Toutefois, les auteurs ont pris soin de souligner que les immigrants illégaux étaient probablement sous-représentés dans l'enquête en raison des obstacles linguistiques et de problèmes d'échantillonnage, ce qui donnait à penser que la population immigrante représentait une proportion plus importante des travailleurs non déclarés que ce qui avait été effectivement mesuré. C'est un point important car, comme on l'analyse plus loin, les migrants sont confrontés à des difficultés supplémentaires dans le contexte du travail non déclaré en raison à la fois de leur précarité sur le marché du travail et de leur situation d'immigrants. Au plan géographique, le rapport a relevé que la part du travail non déclaré était aussi importante dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

L'étude a aussi porté sur la situation professionnelle des travailleurs européens non déclarés. Il s'est avéré que les deux catégories de travailleurs non déclarés les plus représentées étaient les chômeurs et les travailleurs indépendants. En revanche, les catégories professionnelles les moins représentées dans le travail non déclaré étaient les personnes au foyer et, surtout, les retraités. L'étude a également permis de constater que les étudiants étaient plus représentés que la moyenne dans le travail non déclaré dans tous les pays, à l'exception de l'Europe centrale et orientale.

En dépit de ces points faibles qui ont été reconnus, ces constatations sont utiles pour élaborer des approches ciblées propres à la situation des travailleurs non déclarés dans chaque pays. Des études récentes donnent à penser que, compte tenu des caractéristiques diverses du travail et des travailleurs non déclarés en Europe, il fallait envisager une gamme plus vaste de mesures innovantes.

### **1.3 Difficultés, tendances et faits nouveaux**

En règle générale, le travail non déclaré en Europe et ailleurs demeure intrinsèquement difficile à mesurer. Cela pose des problèmes aux responsables politiques et en particulier aux inspections du travail car ils s'efforcent de mieux comprendre le phénomène du travail non déclaré dans tous ses aspects et d'élaborer des politiques spécialement adaptées et des pratiques d'inspection améliorées pour prévenir, réduire ou, tout du moins, surveiller l'incidence du travail non déclaré. Les problèmes que les pouvoirs publics rencontrent habituellement pour réduire l'incidence du travail non déclaré, ainsi que la nécessité de garantir des conditions de travail décent pour les travailleurs non déclarés montrent qu'il est nécessaire d'avoir des lignes directrices communes pour les inspections du travail dans l'ensemble de la communauté.

La Fondation européenne relève que si l'approche du travail non déclaré dans les Etats membres de l'UE est encore principalement axée sur la dissuasion, il y a eu une réorientation notable des efforts pour transformer le travail non déclaré en emploi formel et

---

même carrément empêcher les individus d'accepter un travail non déclaré.<sup>13</sup> En fait, la transformation du travail non déclaré en travail formel est une question importante pour la politique actuelle de la Commission européenne en matière d'emploi.<sup>14</sup>

Pour lutter contre le travail non déclaré, il faut que les pouvoirs publics prennent un certain nombre de mesures difficiles. Pour commencer, il faut que les gouvernements en Europe mettent en œuvre des politiques qui réduiront en même temps les incitations qui poussent les employeurs à recourir au travail non déclaré et celles qui poussent les travailleurs à entreprendre de telles activités. C'est là le contexte politique général qui, s'il donne de bons résultats, devrait rendre moins pesant le recours aux mesures de détection et de répression, lesquelles, en définitive, s'avéreront moins efficaces pour modifier les modalités et la prévalence du travail non déclaré.

Avant l'introduction de la Ligne directrice pour l'emploi n° 9 des CE,<sup>15</sup> l'approche la plus répandue pour lutter contre le travail non déclaré était de sanctionner les infractions en renforçant la détection plutôt que les pénalités.<sup>16</sup> Avec l'adoption de la Ligne directrice n° 9, les mesures de prévention couplées aux initiatives visant à réprimer le non-respect de la loi sont devenues plus courantes, de même que les efforts déployés pour garantir un meilleur respect des règles. Cependant, les mesures visant à améliorer le respect de la loi sont principalement limitées aux Etats membres du Nord de l'UE. Même si les efforts pour stimuler le respect de la réglementation se sont répandus, c'est encore principalement dans les 15 pays de l'UE originelle qu'on observe de telles initiatives. Les nouveaux pays de l'UE ont plutôt montré une préférence pour les mesures visant à détecter et sanctionner le non-respect des réglementations relatives au travail non déclaré. Ce que révèlent ces faits nouveaux, c'est que les pays ne recourent plus autant à la dissuasion mais développent leurs ripostes stratégiques pour jouer à la fois de la carotte et du bâton.

Améliorer l'application et le respect des droits et des protections dont bénéficient les travailleurs en faisant en sorte que les inspections du travail soient plus polyvalentes et répondent mieux aux besoins demeure un volet nécessaire et important de la lutte contre le travail non déclaré. L'approche qu'adoptent les services d'inspection dépend là encore en grande partie du contexte national. Dans certains pays, en particulier dans les nouveaux Etats membres de l'UE où le travail non déclaré est très répandu et profondément lié à l'économie formelle, il se peut qu'il faille recourir à une stratégie plus globale. Dans d'autres pays où le travail non déclaré est plus spécifiquement un problème structurel, des mesures plus ciblées conviendraient mieux.

Quelles que soient les circonstances, il faut que les inspecteurs aient une bonne connaissance des réglementations nationales existantes de façon à mieux identifier les situations de travail non déclaré et y faire face. Pour cela, il faut qu'ils soient correctement formés. En outre, il convient de réévaluer la planification et la pratique des visites d'inspection pour s'assurer que l'incidence du travail non déclaré est bien prise en compte, même dans les situations où l'objectif premier de la visite n'est pas de déceler les activités non déclarées. En outre, les pays peuvent tirer parti de la fonction d'éducation et de sensibilisation des inspections du travail pour mieux faire connaître aux entreprises et aux travailleurs les règles applicables au travail non déclaré et la façon d'éviter ou de régulariser les situations de ce type. A cet égard, les inspections ont un rôle précieux en

---

<sup>13</sup> Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2008), *Measures to tackle undeclared work in the European Union*,

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>.

<sup>14</sup> CE. Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne, rapport spécial de l'Eurobaromètre 284,

[http://www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_fr.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_fr.pdf).

<sup>15</sup> Ligne directrice pour l'emploi n° 9 sur le travail non déclaré, adoptée le 22 juillet 2003. Cf.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:260:0001:0003:FR:PDF>.

<sup>16</sup> Fondation européenne (2008), *op. cit.*

---

matière de prévention et de transformation du travail non déclaré et ne devraient pas être considérées simplement comme des organismes chargés de faire respecter la législation qui infligent des amendes et des sanctions.

## **1.4 La réponse du Programme d'administration et d'inspection du travail de l'OIT**

L'article 3 de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail préconise de protéger les conditions de travail de tous les types de travailleurs, y compris les travailleurs vulnérables. De plus, l'article 7 de la convention (n° 150) sur l'administration du travail recommande d'étendre les fonctions de l'administration du travail, qui inclut aussi l'inspection du travail, aux catégories de travailleurs qui ne sont pas des salariés au regard des législations nationales, notamment les travailleurs informels.

Les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs non déclarés, ou les travailleurs en situation de non-déclaration sont souvent défavorisés. Habituellement, ils gagnent moins que les travailleurs formels et effectuent souvent des heures supplémentaires. Ils peuvent être privés des prestations de sécurité sociale et souffrir de conditions de vie instables. Les employeurs formels souffrent de la concurrence déloyale causée par les employeurs qui ont recours à des travailleurs informels et versent des salaires inférieurs aux salaires déterminés par la loi ou le marché. Les inspections du travail sont souvent confrontées à un dilemme car elles sont censées protéger et garantir des conditions de travail décentes pour tous les travailleurs, qu'ils soient formels ou informels, migrants en situation légale ou illégale, ou que leur travail soit déclaré ou non. En outre, en Europe la mobilité transfrontière des services et des travailleurs est de plus en plus grande, ce qui rend plus difficile les poursuites contre les atteintes à la législation du travail. Il y a également un conflit qui se profile entre les politiques visant à garantir une très grande liberté de mouvement pour la fourniture de services sur le marché intérieur et la nécessité de maintenir un certain niveau de protection sociale pour éviter le dumping social.

Par ailleurs, de plus en plus d'immigrants en provenance de pays tiers pénètrent dans la Communauté européenne en raison à la fois de l'augmentation de la demande de main-d'œuvre dans l'UE et de l'absence de travail décent dans les pays tiers. Il faut à cet égard fixer des orientations aux inspections du travail pour les aider à identifier le travail non déclaré sans exposer les travailleurs concernés et compromettre la protection des travailleurs.

Le Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) de l'OIT nouvellement établi a élaboré un ensemble de lignes directrices sur la manière dont les inspecteurs du travail peuvent aborder la question du travail non déclaré tout en respectant les normes énoncées dans la convention n° 81 de l'OIT pour aider à garantir un travail décent à tous.

## **2. Inspection du travail et travail non déclaré**

### **2.1 Le problème**

S'occuper des travailleurs non déclarés est une tâche qui figure en haut de la liste des problèmes auxquels est confrontée l'inspection du travail en Europe tant au niveau national que régional. La recherche de solutions efficaces est devenue une priorité de l'UE et il faut prendre des mesures (ce qui en fait a déjà commencé depuis le début des années 2000) afin de disposer de lignes directrices claires pour une meilleure politique en matière

---

d'administration du travail, y compris l'inspection du travail. C'est un point particulièrement important si l'on pense que les principales causes administratives liées à l'illégalité en Europe sont l'absence de registres fiables (entreprises et travailleurs), le non-paiement des cotisations de sécurité sociale, et l'absence de moyens et de procédures efficaces pour la surveillance.

Pour répondre à ce besoin, il conviendrait manifestement en premier lieu d'accroître les ressources (financières et humaines) consacrées au recueil d'informations appropriées et exactes sur les entreprises et le mouvement de certaines catégories de travailleurs (par exemple, les travailleurs détachés, les travailleurs migrants). Cela suppose de créer et de gérer des registres ou des bases de données coordonnés, qui pourront ensuite être partagés avec d'autres unités de l'administration au niveau national et européen. Deuxièmement, ces systèmes d'information devraient être complétés par un processus rigoureux de recrutement et de formation des inspecteurs, lesquels devraient être capables de reconnaître les situations de travail non déclaré et d'agir rapidement, efficacement et en tenant compte de la dimension humaine de ces cas. Même si les progrès dans ces domaines ont été remarquables dans la plupart des pays européens (systèmes d'information, campagnes ciblées, inspecteurs du travail spécialisés dans la fraude), il reste encore beaucoup à faire.

Un problème supplémentaire vient se greffer: déterminer les principaux secteurs et entreprises où les risques de non-respect de la réglementation sont importants. Dans la plupart des pays, les décisions pertinentes dans le cadre du processus de programmation et de planification (cibler les secteurs économiques et établir les campagnes) ont été prises par les ministères du Travail. Et pourtant, l'emploi irrégulier et le travail non déclaré ne cessent d'augmenter. Pour élaborer une solution plus globale, il faut prendre des décisions au niveau le plus élevé des responsables politiques et faire intervenir différents organismes de l'administration publique avec le soutien des partenaires sociaux. Dans ce contexte, les systèmes d'inspection devraient être guidés par des instructions et des objectifs clairs ainsi que des lignes directrices pour la collaboration avec les autres autorités liées au problème du travail non déclaré à tous les stades du contrôle (police, ministère public, juges). Étant donné que la plupart des irrégularités se produisent dans les micro-entreprises et les petites entreprises, dans beaucoup de pays, les activités des inspections du travail se concentrent principalement sur les entreprises dans les secteurs où la rotation des effectifs et l'emploi temporaire sont importants, comme la construction, l'hôtellerie, les transports, le commerce de détail, les vêtements et les textiles. Du point de vue de l'inspection du travail, il est nécessaire de conjuguer les visites planifiées à l'avance et les visites faisant suite à des plaintes afin de couvrir un champ aussi large que possible.

Les instructions devraient fixer des critères pour décider quelles cibles donner aux inspections, en fonction des ressources disponibles, et devraient établir des priorités, notamment l'obligation d'accorder de l'attention aux rapports dénonçant la non immatriculation d'entreprises et la non déclaration de travailleurs. Cependant, les inspecteurs ne devraient pas être utilisés comme une forme de «police de l'immigration». Ils devraient se préoccuper essentiellement du contrôle des conditions de travail. En fait, cette distinction a été traitée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans ses observations de 2006 et de 2008 concernant l'application de la convention n° 81 de l'OIT par la France. Dans l'observation qu'elle a formulée en 2008, la Commission a souligné qu'aucun travailleur ne devrait être exclu de la protection parce qu'il est en situation d'emploi irrégulière. Les fonctions des inspections du travail sont destinées à garantir des conditions de travail qui correspondent aux prescriptions légales pertinentes et la protection des travailleurs dans le cadre de leur travail. Leur fonction n'est pas de contrôler le caractère licite de leur emploi. À ce titre, la Commission a prié instamment le gouvernement de prendre des mesures pour faire en sorte que les pouvoirs dont jouissent les inspecteurs pour pénétrer dans les lieux de travail ne

---

soient pas utilisés à tort pour mettre en œuvre des opérations conjointes visant à lutter contre l'immigration illicite.<sup>17</sup>

De même, dans cette observation formulée en 2008, la Commission a insisté sur la nécessité de distinguer entre le mandat des inspecteurs du travail et celui des fonctionnaires des autres organismes chargés de lutter contre le travail non déclaré afin de maintenir un climat de confiance entre les inspecteurs du travail et les travailleurs, en ce qui concerne également ceux qui ne sont pas déclarés.

S'agissant de cet aspect, certains pays comme l'Autriche ont décidé d'exempter les inspecteurs du travail de l'obligation de surveiller l'emploi non déclaré. En fait, leurs tâches ont été transférées au ministère fédéral des Finances au 1<sup>er</sup> juillet 2002 et une unité douanière spéciale (KIAB) pour lutter contre l'emploi illégal par la vérification des permis de travail et donc de l'emploi des étrangers a été créée. Des liens ont été établis avec l'inspection du travail qui notifiait les constatations pertinentes des visites qu'elle effectuait aux autorités compétentes (autorités chargées des sanctions administratives, services d'emploi). Cette réforme a nécessité d'embaucher 300 personnes supplémentaires, ce qui montre qu'il a fallu mobiliser des ressources considérables en termes de personnel et de temps au détriment des tâches principales des inspecteurs pour établir cette coordination. En définitive, cette fonction a été de nouveau transférée aux autorités fiscales en janvier 2007 car le travail non déclaré est souvent lié à l'évasion fiscale et à la non-déclaration des cotisations de sécurité sociale.

De même, en Allemagne, le service douanier fédéral rattaché au ministère fédéral des Finances surveille et supervise l'emploi illégal et le travail non déclaré depuis 1991. Depuis cette date, son mandat dans ce domaine s'est étoffé, le gouvernement ayant octroyé aux fonctionnaires des douanes certains pouvoirs de police et de poursuite comme le droit de mener des enquêtes et de détenir des individus, de procéder à des fouilles et d'effectuer des saisies. En 2004, les fonctionnaires des inspections s'occupant du travail non déclaré pour le compte de l'Agence nationale pour l'emploi et les fonctionnaires du service douanier ont été regroupés en une seule unité placée sous l'autorité du ministère fédéral des Finances intitulée Unité de contrôle fiscal pour le travail non déclaré (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*). Aujourd'hui, cette unité comprend 6 000 fonctionnaires répartis entre une autorité centrale et 113 bureaux locaux.

Même compte tenu de cette évolution, les services d'inspection du travail des Etats allemands demeurent compétents en matière de surveillance de l'immatriculation des activités commerciales et des travailleurs indépendants dans le secteur industriel.

Il convient de mentionner que la collaboration entre les inspections du travail et l'Unité de contrôle fiscal prend la forme d'un partage régulier des informations et parfois d'inspections menées conjointement. En 2007, le ministère des Finances a conclu un accord-cadre avec les ministères de l'Economie des Etats allemands qui détermine les modes de coopération entre ces deux organismes.

Une autre question concerne les difficultés rencontrées durant les visites d'inspection elles-mêmes. Il peut s'agir de déterminer l'emplacement d'entreprises dissimulées ou de travailleurs non déclarés, de localiser le chef de l'entreprise, d'identifier les travailleurs non déclarés de concert avec d'autres autorités, de trouver les moyens de vérifier le nombre d'heures effectivement ouvrées, de calculer les salaires et cotisations de sécurité sociale dus et d'identifier une éventuelle fraude dans le domaine de la sécurité sociale. Dans certains cas, c'est seulement une partie des effectifs de l'entreprise qui est déclarée. Dans d'autres cas, quand des travailleurs non déclarés travaillent pour le compte de sous-

---

<sup>17</sup> OIT, Observation de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour 2008, convention n° 81, France.

---

traitants, il faut que les inspecteurs du travail examinent la chaîne des responsabilités. Il se peut aussi que les inspecteurs découvrent des travailleurs étrangers qui ne possèdent pas de permis de travail. En fait, dans les rapports annuels de la plupart des inspections du travail, le plus grand nombre de visites d'inspection et de sanctions concernent les irrégularités des contrats de travail des migrants. Si les inspecteurs peuvent se référer aux listes de travailleurs dans chaque entreprise provenant des bases de données de la sécurité sociale ou des autorités fiscales, il devient plus simple de prouver les irrégularités en matière d'emploi.

Une question additionnelle a trait à la manière de régulariser les situations de non-respect de la réglementation qui ont été constatées et d'indemniser les travailleurs dont les droits ont été violés. Il faut dissuader les entreprises d'enfreindre la loi, mais sans mettre en péril l'emploi des travailleurs ou la survie de l'entreprise. Ce problème est beaucoup plus complexe quand il s'agit de migrants dépourvus de permis de séjour ou de permis de travail dans un pays donné. La détection ou la dénonciation de leur situation irrégulière déclenche généralement des procédures d'expulsion ou de déportation, ce qui crée une contradiction pour les inspecteurs du travail qui, en règle générale, sont censés protéger les travailleurs vulnérables mais qui ne peuvent pas corriger la situation des travailleurs sans permis de travail. Les problèmes éthiques liés à l'obligation de communiquer ces irrégularités à la police ou aux autorités chargées de la migration constituent un nouveau défi pour les inspecteurs du travail.

Confrontés au dilemme consistant à délivrer un avertissement ou à appliquer des sanctions, plusieurs pays ont décidé de soumettre les entreprises contrevenantes à des procédures donnant lieu au versement immédiat des salaires et des cotisations dus, en plus de sanctions. Celles-ci sont, dans bien des cas, proportionnelles au nombre de travailleurs affectés et à la taille de l'entreprise. Cependant, d'autres pays considèrent que l'aggravation des sanctions ne décourage pas le travail non déclaré et entraîne au lieu de cela un manque de collaboration de la part de certains entrepreneurs dans certains secteurs (voir plus loin). Lorsqu'on examine les mesures prises pour lutter contre le travail non déclaré des immigrants dépourvus de permis de séjour, on voit que les autorités se sont concentrées ces dernières années sur l'amélioration de l'application des sanctions visant aussi bien les dirigeants que les travailleurs non déclarés.

Ces mesures ont souvent mis l'accent sur l'amélioration de la coopération entre la police, les contrôles à la frontière, les inspections du travail et d'autres administrations et ont été au cœur des initiatives prises dans des pays comme l'Autriche, Chypre, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni.

Une approche innovante dans cet esprit est développée dans l'Union européenne par la transposition de la Directive 2009/52/CE de l'UE qui prévoit l'obligation d'imposer des sanctions aux employeurs qui recrutent des travailleurs des pays tiers sans permis de travail.<sup>18</sup> Les sanctions doivent comporter, entre autres choses, le versement d'une rémunération appropriée aux travailleurs – au moins équivalente au salaire minimum. Dans les cas graves, les travailleurs peuvent recevoir un permis de séjour pour la durée nécessaire par la procédure, notamment en cas de poursuites pénales. Par ailleurs, outre les sanctions financières, les employeurs devraient être exclus des appels d'offres publics, ainsi que du bénéfice de l'aide publique et des subventions publiques. Ces prestations pourraient même être retirées, ou l'entreprise pourrait être temporairement ou définitivement fermée.

---

<sup>18</sup> Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. La Directive doit être transposée dans la législation nationale pour le 20 juillet 2011 au plus tard.

---

Dans certains pays, la prise de conscience de l'ampleur ou de la croissance du travail non déclaré a conduit à créer de nouveaux organismes administratifs, de nouveaux systèmes de coordination intergouvernementale, ainsi qu'à prendre des initiatives spéciales visant à lutter contre les diverses formes de travail non déclaré. La France, par exemple, a été l'un des premiers pays européens à établir un tel organisme lorsqu'elle a mis en place une équipe interministérielle en 1997 pour lutter contre le travail non déclaré. Elle a regroupé divers organes dans un comité unique composé d'une commission nationale, de commissions départementales et de groupes de travail. De même, un plan a été établi en Italie au sein du ministère du Travail pour mieux circonscrire le travail non déclaré.

Certains secteurs, comme les textiles et les vêtements, organisent des campagnes de surveillance spéciales globales au vu du nombre élevé d'immigrants employés en situation irrégulière et soumis à des conditions de travail médiocres. Comme ces lieux de travail sont souvent liés à des chaînes d'approvisionnement complexes, les pouvoirs publics ont aussi examiné les moyens de mieux responsabiliser les entreprises principales et les grands distributeurs. Dans un certain nombre de pays européens, où une bonne partie du travail non déclaré est exécuté par des immigrants sans papiers, les gouvernements ont organisé des campagnes de régularisation. Dans le cadre de ces campagnes, les travailleurs et les employeurs sont encouragés à déclarer la relation d'emploi, sans qu'ils courent le risque d'être sanctionnés. Au cours d'une campagne de ce type en Espagne, par exemple, plus d'un demi-million de travailleurs étrangers ont été immatriculés au régime de sécurité sociale en 2005. Des efforts de régularisation ont aussi été déployés récemment ou sont en cours dans plusieurs pays comme la Belgique, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

## **2.2 Pratiques actuelles dans la lutte contre le travail non déclaré**

### **2.2.1 L'expérience des inspecteurs du travail**

Dans la plupart des pays européens, la lutte contre le travail non déclaré s'inscrit habituellement dans une stratégie plus vaste visant l'emploi d'individus sans papiers en général.<sup>19</sup> Elle est habituellement transposée dans un instrument juridique visant à réglementer le marché du travail. Il appartient donc à l'inspection du travail de s'en occuper. Par exemple, dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine, la France, la Hongrie, la Pologne, le Portugal et la Serbie, c'est l'une des activités prioritaires des inspections du travail de l'Etat. Cependant, les inspections du travail rencontrent de nombreuses difficultés lorsqu'elles appliquent des mesures de lutte contre le travail non déclaré – très semblables à celles qu'on trouve dans le contexte de la surveillance et de la lutte contre le travail forcé. Les attributions et la capacité de ces organismes sont toutefois souvent insuffisantes.<sup>20</sup>

Les inspecteurs du travail sont en butte à de très nombreuses difficultés dans la lutte contre le travail non déclaré. Une absence généralisée de dispositions efficaces pour la coopération et la coordination à tous les niveaux peut entraîner une fragmentation des responsabilités, qui épuise les ressources déjà limitées. Souvent, les inspecteurs du travail n'ont pas de contacts appropriés ou organisés avec ceux qui s'occupent de certains aspects du travail forcé, comme la police, le pouvoir judiciaire (à l'exception des tribunaux du travail), l'autorité chargée de l'immigration ou l'administration pénitentiaire. Dans le pire des cas, il peut y avoir une rivalité entre les services qui conduit à des doubles emplois, ou

---

<sup>19</sup> Voir: *Combattre l'emploi illégal d'étrangers*. OCDE, Paris, 2000 (p. 8).

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 134.

---

encore les autorités se renvoient mutuellement un problème, et au final, personne ne fait rien.

Une telle coopération structurée pose plusieurs questions. Tout d'abord, il faut savoir où se termine la mission des inspecteurs du travail et où commence celle de la police ou des autres autorités. Il faut que chaque inspection énonce clairement ses responsabilités et la manière de les assumer, qu'elle indique dans quels cas il peut y avoir des chevauchements et comment la coopération entre les inspections peut être mise en œuvre sur la base de responsabilités distinctes mais complémentaires.

Les inspecteurs du travail se heurtent à une grande difficulté, à savoir que l'emploi informel, par exemple les services domestiques, est pour l'essentiel invisible à leurs yeux. Dans ce type de situation, il peut être très utile que les membres de la communauté soient sensibilisés au problème du travail forcé, ce qui peut conduire à dénoncer le travail non déclaré. La situation est encore plus compliquée quand les lieux de travail changent régulièrement, par exemple dans le cas des vendeurs de rue, des petits sites de construction mobiles ou des activités agricoles saisonnières.

En outre, tous les pays européens admettent le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile privé. Par conséquent, la loi prévoit que lorsque les travailleurs vivent et travaillent au même endroit, les inspecteurs du travail ne peuvent avoir accès légalement au lieu de travail qu'avec le consentement de l'occupant, même s'il ne s'agit pas nécessairement du propriétaire ou de l'employeur. En pareils cas, le consentement peut souvent être obtenu d'une manière ponctuelle en tablant sur la surprise d'une visite non annoncée. Mais si l'autorisation est refusée, l'inspecteur du travail n'a guère de pouvoirs d'investigation.

Les cas extrêmes peuvent poser le problème du travail forcé. Il est fréquent que l'inspection du travail ne soit pas l'intervenant principal dans la lutte globale contre le travail forcé, mais sa contribution peut être déterminante. Les inspecteurs du travail sont les principaux représentants de l'administration du travail dans le monde du travail. Ils détiennent habituellement des informations de première main sur les lieux de travail touchés et les violations de la législation du travail. Ils ont le droit d'accéder légalement à ces lieux de travail et, en vertu de la convention n° 81 de l'OIT, la liberté de pénétrer à n'importe quel moment. Ils constituent habituellement le seul organisme d'Etat mandaté pour s'occuper des questions relatives à la protection de la main-d'œuvre dans le contexte de leurs fonctions sectorielles susmentionnées. Pour simplifier, on peut dire que les inspecteurs du travail font appliquer les règles énoncées dans la législation nationale. Cela fait d'eux un outil bien plus efficace que tous les régimes basés sur le respect volontaire de la législation.

Il faut que les inspecteurs soient sensibilisés aux problèmes en jeu et à la meilleure manière de traiter le travail non déclaré. Il faut qu'ils développent de nouveaux partenariats stratégiques, sur le territoire national et à l'étranger, avec leurs partenaires traditionnels, c'est-à-dire les partenaires sociaux, mais aussi avec d'autres intervenants, au sein du gouvernement et des ONG. Il faut que les inspecteurs soient formés et aient accès aux bonnes pratiques des systèmes les plus efficaces. De même, il est nécessaire de traiter la question de la conduite éthique des inspecteurs.

Les inspecteurs du travail doivent être formés à leur mission, à savoir faire en sorte que les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux jouissent d'un travail décent. Il faut qu'ils puissent faire face aux conditions d'emploi particulières et qu'ils connaissent bien les problèmes liés aux migrants, comme la discrimination, les obstacles linguistiques et les contextes et comportements culturels différents. En outre, il faut qu'ils soient formés par rapport aux secteurs où le travail clandestin est prédominant. Le défi sera d'autre part de procéder à des inspections sans intimider les travailleurs migrants clandestins. Cela permettra d'avoir des approches administratives parallèles et complémentaires telles que la

---

création de permanences téléphoniques et de sites Web, dans plusieurs langues, pour permettre aux travailleurs non déclarés de formuler leurs doléances. Les inspecteurs du travail ont aussi besoin d'une formation à la manière de faire respecter la nouvelle législation relative à la responsabilité conjointe dans les chaînes d'approvisionnement, qui est promulguée dans plusieurs pays, pour évaluer les abus dans le domaine de la relation d'emploi comme les formes déguisées de la relation de travail.

### **2.2.2 Préparer l'inspection: améliorer la détection**

Pour lutter contre le travail non déclaré, les pouvoirs publics ont pris plusieurs mesures en vue de préparer ou de faciliter la tâche de l'«inspection du travail» (la surveillance des conditions de travail). Ces mesures ont parfois été spécialement axées sur les activités préparatoires (par exemple, délivrer des cartes d'identité dans le secteur de la construction, voir plus loin) et les campagnes d'information et de diffusion.

Dans un pays comme l'Italie, le Comité national pour la formalisation du travail irrégulier a été créé en 1998. Ses objectifs principaux comprennent la création d'un réseau institutionnel reliant le gouvernement central et les autorités régionales dans le but d'acquérir des connaissances sur les caractéristiques de l'économie informelle. Il œuvre aussi à l'élaboration de politiques de formalisation, en encourageant les travailleurs et les employeurs à respecter la réglementation fiscale et en luttant contre le travail non déclaré.

En Irlande, le Groupe de surveillance de l'économie cachée lutte contre le travail non déclaré. Ce groupe fait partie d'un cadre plus général relatif aux droits en matière d'emploi établi par le gouvernement et les partenaires sociaux en vertu des accords de partenariats sociaux du pays. Il va de pair avec un certain nombre d'autres mesures visant l'économie informelle, notamment la promulgation de la loi sur le respect de la législation du travail.

Une autre initiative utile a trait à la coordination des opérations stratégiques, y compris par le partage des données. De nouvelles institutions chargées de la coordination ont été établies. Comme on l'a déjà mentionné, l'Allemagne a mis en place l'Unité chargée de l'application de la réglementation fiscale pour le travail non déclaré afin de coordonner l'action des pouvoirs publics. Au Luxembourg, l'Unité interadministrative pour la lutte contre le travail illégal (CIALTI) est en place depuis 2000, tandis qu'en Finlande, le Groupe directeur pour la lutte contre la criminalité économique a été établi en 2000 dans le cadre du projet Virke. En Lituanie, l'inspection du travail d'Etat (*Valstybine darbo inspekcija*, VDI) fonctionne depuis 2001, tandis qu'en Pologne, l'inspection nationale du travail (*Panstwowa Inspekcja Pracy*, PIP) a été établie en 2007. Ailleurs, en France, la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal – DILTI met en œuvre depuis 1997 une approche très coordonnée de la coopération en termes d'informations, de stratégie et d'opérations au niveau de l'administration nationale, régionale et locale, avec la participation d'un large éventail de partenaires sociaux.

En Belgique, plusieurs réseaux d'information aident à déceler et prévenir le travail non déclaré. Dimona (Déclaration immédiate/ONmiddellijke Aangifte) est un système électronique que tous les employeurs sont tenus d'utiliser pour faire immatriculer leurs nouveaux employés par l'Office national de la sécurité sociale (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, RSZ). Chaque fois qu'un employé est embauché par un employeur ou le quitte, une notification est envoyée par voie électronique à tous les bureaux de la sécurité sociale. Le système d'information sur la migration internationale LIMOSA (Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek sociaal Administratief) est un projet du gouvernement fédéral qui a été mis en place pour préparer le pays à l'ouverture complète du marché du travail aux travailleurs issus des nouveaux Etats membres de l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2009. LIMOSA constitue un instrument de contrôle dans la lutte contre la fraude et la concurrence déloyale des travailleurs étrangers qui acceptent de travailler pour des salaires inférieurs à ceux du marché et ne tiennent pas compte des lois et réglementations

---

du travail belges. L'Organisation anti-fraude des services d'inspection sociale (OASIS), est une banque de données créée en 2001 dans le cadre d'un projet anti-fraude commun organisé par les ministères du gouvernement fédéral et les bureaux nationaux. OASIS est destinée à lutter d'une manière systématique et structurée contre les fraudes à la sécurité sociale. Les données utilisées par OASIS sont fournies par les circuits d'information de la Banque carrefour de la Sécurité sociale (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, KSZ).

Le partage des données et l'accès aux registres gérés par d'autres organismes administratifs comme les autorités fiscales ou les institutions de sécurité sociale se sont largement répandus au cours des dernières années dans plusieurs pays européens en vue d'améliorer la coordination dans la détection du travail non déclaré.<sup>21</sup> Par exemple, l'Inspection générale du travail en Bulgarie a maintenant accès au registre des contrats de travail qui est géré par l'Agence des recettes publiques. Dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine, un logiciel est en cours de développement pour relier l'inspection du travail à des organismes comme l'Office des recettes publiques et l'Agence pour l'emploi. L'inspection du travail en Pologne a accès au registre national des contribuables, au registre officiel des entités économiques hébergé par l'Office central de la statistique, au registre de l'Organisme d'assurance sociale et au système électronique général d'identification des citoyens.

Cependant, dans certains cas, des modifications législatives sont encore nécessaires pour surmonter certains obstacles légaux comme les règles relatives à la protection des données avant que l'accès aux registres des différents organismes administratifs ne soit accordé. La question de la confidentialité des données, même entre organismes publics, demeure un sujet de débats dans beaucoup de pays (par exemple, en Belgique). L'Irlande est effectivement en train de promulguer des lois qui établissent le fondement juridique du partage des données entre différents organismes.

Dans le même esprit en Suède, le projet ID06 dans le secteur de la construction s'est avéré constituer une mesure de contrôle efficace pour lutter contre le travail non déclaré en exigeant de tous les travailleurs sur les sites de construction qu'ils soient enregistrés et munis d'une carte d'identité appropriée. Des mesures similaires ont été mises en place en Finlande, en Italie et en Norvège. En Italie, les cartes d'identité sont utilisées sur les sites de construction depuis 2006, bien que les entrepreneurs employant moins de 10 personnes soient exemptés de l'obligation de délivrer ces cartes s'ils tiennent un registre quotidien. Cependant, cette possibilité doit être avalisée par la direction provinciale du travail, qui consigne alors des renseignements détaillés sur les travailleurs employés sur le site. De même depuis février 2006, en vertu de l'article 52a de la loi finlandaise sur la sécurité et la santé au travail, les parties qui dirigent ou supervisent un site de construction sont tenues de veiller à ce que tout individu travaillant sur le site arbore une photo d'identité.

En janvier 2007, le gouvernement suédois a aussi mis en œuvre une loi sur l'immatriculation obligatoire du personnel des restaurants et des salons de coiffure. La loi autorise l'Office national des impôts à procéder à des inspections sans préavis sur les lieux de travail pour déterminer si les employeurs enregistrent correctement leur personnel. L'Office national des impôts estime qu'environ 4 200 cas de travail auparavant non déclaré ont été régularisés par la mise en œuvre de ces registres. Il est prévu d'étendre l'application de cette loi à d'autres secteurs.

Comme le nombre d'inspecteurs du travail est limité, il faut trouver des approches intégrées innovantes de la détection du travail non déclaré, en utilisant les informations également obtenues d'autres sources et auprès d'organes administratifs différents, qui, à première vue, n'ont pas de liens avec le travail. A cette fin, certains pays élaborent des indicateurs pour comparer et vérifier les informations recueillies à partir de plusieurs bases

---

<sup>21</sup> Par exemple: Espagne, Pologne.

---

de données, mais aussi auprès d'autres sources. L'Espagne, par exemple, utilise une technique créative pour divulguer le travail temporaire non déclaré durant les saisons des récoltes sur les plantations d'orangers et dans les vignobles. Concrètement, les inspecteurs du travail espagnols comparent la taille des plantations et le nombre d'heures de travail consacrées à la récolte de l'année précédente au nombre de travailleurs enregistrés dans la base de données de l'organisme de sécurité sociale par mois. Ce travail est effectué en consultant les registres fonciers, les informations concernant l'estimation du nombre de jours nécessaires pour la récolte, le volume de la récolte de l'année précédente et le nombre de travailleurs enregistrés dans la base de données de la sécurité sociale.

Initialement, en cas de décalage entre les ensembles de données, il pourra être demandé aux employeurs de présenter d'autres documents, notamment les contrats de travail. Si cela n'explique toujours pas le décalage, une visite d'inspection pourra être faite ou bien l'employeur pourra être convoqué à l'inspection du travail. Les informations concernant la délimitation des propriétés font l'objet d'une double vérification à l'aide des cartes Google, car les plantations peuvent être difficiles d'accès et très éloignées les unes des autres. Grâce à cette approche, l'immatriculation des travailleurs dans les bases de données de la sécurité sociale a augmenté d'environ 217 pour cent en 2009 par rapport à 2007, et le nombre de demandes de permis de travail a augmenté de 50 pour cent.

Parmi les autres méthodes innovantes pour identifier le travail non déclaré, il faut citer la comparaison des différents prix soumis dans le cadre des appels d'offres. Lorsqu'une offre est nettement inférieure aux autres, cela peut indiquer que l'employeur ne verse pas de prestations de sécurité sociale ou d'autres cotisations, ce qui lui permet d'offrir ses services à un prix inférieur à leur valeur sur le marché. Cette approche est utilisée, par exemple, en Estonie.

Il faut de nouvelles conceptions intégrées pour surmonter la difficulté de la détection du travail non déclaré, notamment dans un monde où les caractéristiques du travail évoluent et où la production est sous-traitée. Il convient de prendre en considération diverses approches intégrées pour lutter contre le travail non déclaré, surtout dans les pays où le système d'inspection du travail est à deux volets: l'un qui a trait à la sécurité et la santé au travail et l'autre aux conditions de travail en général. Une entreprise qui ne respecte pas les réglementations de base dans le domaine de la sécurité et la santé au travail sera peut-être plus susceptible de ne pas tenir compte des prescriptions générales de la législation du travail. Par conséquent, il importe aussi de mettre en place une collaboration dans le domaine du travail non déclaré entre les inspections chargées des questions relatives à la SST et celles qui sont chargées d'inspecter les conditions de travail en général. Par exemple, le service d'inspection de la SST pourrait communiquer à l'inspection générale du travail les raisons sociales des entreprises qui commettent de graves infractions à la réglementation relative à la SST. Cela pourrait déclencher une inspection de la conformité aux dispositions générales en matière d'emploi.

## Travailleurs domestiques

Une difficulté que rencontrent les inspecteurs lorsqu'il s'agit de déceler le travail non déclaré a trait au fait que les travailleurs non déclarés sont souvent employés chez des particuliers comme aides domestiques ou dispensateurs de soins. Dans bien des cas, les inspecteurs ont besoin d'une autorisation exceptionnelle, émanant éventuellement d'un tribunal, pour pénétrer dans une résidence privée afin de procéder à une inspection en raison du droit au respect de la vie privée dont jouit l'occupant. Dans ce contexte, beaucoup de pays ont adopté des mesures spéciales pour aider à améliorer l'identification des travailleurs domestiques non déclarés et inciter les employeurs à faire immatriculer les travailleurs domestiques.

Des procédures ont été mises en place, par exemple en 1998 au Luxembourg, qui s'appliquent à tous les travailleurs domestiques pour contribuer à réduire la charge

---

administrative pesant sur les employeurs et les encourager à employer des aides domestiques en toute légalité. Une nouvelle législation en vigueur à compter de janvier 2009 a ensuite créé le statut unique d'«employé non manuel» pour tous les travailleurs du secteur privé. Dans le cadre de ce système, les employeurs doivent couvrir les 13 premières semaines du congé de maladie d'un travailleur, ce qui entraîne un coût substantiel pour les employeurs d'aides domestiques privés. Cependant, si leurs employés tombent malade, une exception a été prévue en vertu de laquelle il est possible de recourir à une procédure simplifiée pour la déclaration des domestiques afin d'empêcher que le travail non déclaré ne se répande dans ce secteur. Un système semblable a été mis en place en Suisse pour les travailleurs domestiques.

La Belgique, en particulier, s'est montrée favorable à l'utilisation généralisée de tickets de services qui sont utilisés pour payer les services personnels quotidiens. Chaque ticket correspond à la rémunération d'une heure d'un travail accompli par des chômeurs embauchés par des sociétés certifiées. Au départ, les chômeurs peuvent être embauchés par la société à temps partiel ou sur une base temporaire. Au bout de six mois, la société doit leur offrir un contrat de travail permanent pour un emploi au moins à mi-temps si la personne est inscrite au chômage. En France, le système des Chèques emploi service universels, CESU, a été mis en place pour simplifier le processus d'embauche et de rémunération des travailleurs domestiques. Le salaire d'un travailleur est payé à l'aide d'un système de chèques, qui peuvent être achetés dans une banque locale. Les clients y trouvent leur compte parce qu'ils peuvent demander un abattement fiscal à hauteur de 50 pour cent de la somme consacrée à l'achat des chèques. En 2002, 53 pour cent de tous les employeurs formels de travailleurs domestiques utilisaient le système des CES. En outre, selon les estimations, 20 pour cent de ceux qui travaillaient auparavant sans être déclarés sont maintenant officiellement employés.

En Finlande, à la fin des années 1990, 24 000 foyers seulement avaient recours à un système de tickets similaire, principalement parce que cette subvention ne rendait pas les services domestiques formels moins chers que ceux des travailleurs non déclarés. Certains se demandent aussi si ces tickets permettent effectivement de régulariser le travail non déclaré dans le secteur des services domestiques. En Autriche, par exemple, des voix se sont élevées pour dire que la Loi de 2005 sur les chèques pour les services domestiques (*Dienstleistungsscheckgesetz, DLSG*) ne touchait pas les travailleurs domestiques étrangers sans papiers. On estime, sans que ce soit prouvé, que ces travailleurs constituent le gros des travailleurs domestiques.

### **2.2.3 La visite d'inspection: de la détection à l'action et au contrôle**

L'inspection des entreprises est une des mesures qui visent à contenir la tendance au recours au travail non déclaré et autres formes d'activité économique illégale.

Les inspections devraient être programmées en fonction d'une stratégie et/ou d'une politique visant le travail non déclaré. Par exemple, en France un plan national de lutte contre le travail illégal a été adopté pour 2008-09. En Bulgarie, le travail non déclaré a été intégré au Plan d'action stratégique de l'inspection générale du travail pour la période 2008-2012. Dans d'autres pays, le travail non déclaré est de plus en plus intégré aux plans d'inspection et programmes d'activités annuels.<sup>22</sup> En Belgique, des objectifs quantitatifs en matière d'inspection sont fixés pour chaque inspecteur, qui montrent aussi que le travail non déclaré constitue une priorité, et une stratégie nationale de lutte contre la fraude sociale et fiscale est mise en place.

---

<sup>22</sup> Espagne, France, Hongrie, Lituanie, Pologne, Portugal.

---

Avec la décision de lutter contre le travail non déclaré, il a été reconnu que cet objectif pourrait aussi nécessiter l'établissement d'une structure organisationnelle appropriée ou la création d'entités spécialisées chargées de la coordination, du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'une politique de lutte contre le travail non déclaré.

Par exemple, en Pologne, le Département de la légalité de l'emploi a été créé au sein de l'inspection du travail principale et il est placé directement sous l'autorité du parlement. De plus, des unités connexes ont été créées dans chacune des dix-neuf inspections du travail au niveau des districts. Le siège compte dix fonctionnaires et il y a environ dix fonctionnaires par district, chargés d'enquêter sur les cas de travail non déclaré. Cette structure est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Auparavant, la question du travail non déclaré était traitée par un réseau de services distinct qui étaient chargés de veiller à la légalité de l'emploi, mais n'étaient pas rattachés à l'inspection du travail. Aujourd'hui, en raison de cette intégration au système d'inspection du travail, le travail non déclaré fait désormais partie du processus annuel de programmation de l'inspection du travail. Depuis, les résultats obtenus dans le domaine du travail non déclaré ont été systématiquement consignés dans un registre qui est utilisé par toute l'inspection du travail. Les activités de l'inspection du travail sont évaluées par le Conseil tripartite de la protection de la main-d'œuvre, où les partenaires sociaux sont représentés, ce qui permet d'avoir leur soutien.

En Lituanie, un Groupe de coordination central a été créé. Il est dirigé par l'inspecteur du travail en chef de l'Etat, car l'inspection du travail joue un rôle de chef de file au plan de la coordination des stratégies dans le domaine du travail non déclaré. Ce groupe établit les priorités annuelles pour tous les organismes qui participent à la lutte contre le travail non déclaré. Il évalue et analyse les conditions du travail non déclaré, prévoit et approuve les mesures visant à le réduire. En outre, il analyse la situation du travail non déclaré dans le pays. La structure établie au niveau national s'étend au niveau régional, sous la forme de groupes de coordination régionaux. En Lituanie, la réduction du travail non déclaré est considérée comme l'objectif principal des activités d'inspection du travail. En 2008, uniquement 4 554 inspections ont été effectuées en rapport avec le travail non déclaré.

En 2004, un plan stratégique a été conçu pour améliorer l'inspection du travail et de la sécurité sociale en Espagne. L'un des principaux objectifs du plan était d'accroître le nombre d'inspecteurs et d'améliorer les systèmes d'information ainsi que le matériel. La réorganisation des systèmes d'information a entraîné des changements considérables dans les procédures de l'inspection, sa coordination avec les autres organismes administratifs et ses rapports avec les citoyens. Ces améliorations ont quant à elles permis à l'inspection d'accomplir des progrès notables en ce qui concerne la régularisation des travailleurs informels.

Pour mieux répondre à sa priorité nationale, à savoir la lutte contre le travail non déclaré dans le contexte de la fraude sociale et fiscale, le gouvernement fédéral de Belgique a créé ces dernières années plusieurs organes administratifs et structures consultatives s'occupant de la fraude sociale et du travail non déclaré, qui regroupent des représentants de différentes structures administratives touchées par la fraude sociale. Le gouvernement a établi le Service d'inspection et de recherches sociales/Sociale Inlichtingen-en Opsporingsdienst, SIRS/SIOD, pour intensifier et rationaliser la lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale. Ce nouvel organisme est spécialement conçu pour améliorer la coordination entre les diverses parties qui s'occupent de la prévention de la fraude. En outre, il coordonne les actions de tous les organismes chargés de lutter contre le travail non déclaré. Dans le cadre de cette initiative, les compétences des inspecteurs de la protection sociale ont aussi été étendues. En 2007, la Belgique a aussi créé le Bureau fédéral d'orientation, qui est dirigé par un conseil exécutif composé de représentants des inspections sociales, de l'agence pour l'emploi, et de diverses institutions de sécurité sociale. Il élabore des plans stratégiques dans le domaine de la fraude sociale,

---

qui, une fois qu'ils sont approuvés par le Conseil des ministres, servent à élaborer des programmes d'action. Leur mise en œuvre est supervisée par le Bureau. Il rédige aussi des rapports annuels sur la fraude sociale et sur les résultats obtenus par les inspections dans le domaine de la traite des êtres humains et oriente certaines initiatives en matière de formation sur le même sujet. Le Bureau consulte l'Assemblée générale des partenaires – composée de représentants de diverses institutions de sécurité sociale, des inspections sociales et des partenaires sociaux – sur le plan stratégique et soumet les plans annuels pour approbation.

L'Unité interadministrative pour la lutte contre le travail non déclaré au Luxembourg a été établie en 2000. Elle est en mesure de mobiliser si nécessaire plus de 200 fonctionnaires issus de huit administrations et elle a procédé à un certain nombre d'inspections non annoncées sur des sites de construction dans tout le pays. La composition des équipes d'inspection varie, l'inspection du travail et des mines jouant un rôle moteur et coordonnant cette unité informelle.

Pour faciliter une meilleure coopération entre les départements administratifs au Royaume-Uni, le «Groupe directeur Grabiner» a établi des équipes mixtes chargées de l'économie parallèle (Joint Shadow Economy Teams – JoSETs) en avril 2001. Ces équipes locales regroupent des fonctionnaires du Département du travail et des pensions, de Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) et du Employment Agency Job Centre Plus pour lutter contre le travail non déclaré dans quatre domaines prioritaires de l'activité économique: les services de construction, les taxis et les messageries, la restauration, l'hôtellerie et les maisons d'hôte.

Depuis 1995, les Pays-Bas ont mis en place un grand nombre de mesures de coordination (sous la direction du Département du ministère public du ministère de la Justice), y compris des lignes directrices visant à préciser les interventions conjointes et la coopération. Cette initiative a été aussi complétée par un accord conclu en 1996 avec les organismes chargés des questions fiscales et sociales sur le partage des informations. En outre, en 2003, une unité spéciale de lutte contre la fraude a été créée au sein de l'inspection du travail pour combattre le travail non déclaré. Le nombre d'inspecteurs a connu une augmentation exponentielle depuis cette date.

En France, la Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal a été établie; elle est composée de représentants d'un certain nombre de ministères: justice, travail, agriculture, transports, intérieur, finances, relations extérieures, économie et défense. Les attributions de la délégation sont les suivantes:

- définir une politique pour la surveillance du travail non déclaré et des conditions du respect de la réglementation;
- coordonner les services publics compétents chargés de la surveillance;
- organiser une formation conjointe des fonctionnaires dans une région ou un département donné. Et;
- apporter un soutien au plan judiciaire et méthodologique aux réseaux de fonctionnaires.

Un mécanisme de coordination semblable a été établi en Italie en 2004 (décret n° 124); il permet aux inspecteurs du travail d'intervenir systématiquement dans les actions entreprises par telles ou telles autorités administratives dans le cadre de la lutte contre le travail non déclaré.

---

Outre la refonte et la réorganisation de la structure administrative, il est de plus en plus largement admis qu'il faut mettre des outils, procédures et dispositifs administratifs à la disposition des organes de contrôle pour faciliter la mise en oeuvre de la politique dans le domaine du travail non déclaré.

Dans un nombre croissant de cas, des données spécifiques sur le travail non déclaré sont recueillies par la voie du processus d'inspection, puis consignées dans le registre commun de l'inspection du travail. Par exemple, les inspecteurs du travail en Pologne et en Lituanie recueillent des informations sur le type de travail non déclaré découvert, la sanction infligée, les mesures de suivi prises et les personnes identifiées comme travailleurs non déclarés. En Bulgarie, des renseignements précis sur le type de violation de la législation du travail sont consignés, par exemple l'embauche d'un travailleur sans contrat écrit ou le fait de ne pas avoir enregistré un contrat de travail auprès de l'Agence nationale des revenus. La Belgique a récemment mis en place une plateforme commune pour les quatre inspections du travail baptisée GENESIS. Elle contient les résultats des visites d'inspection, les motifs des visites et une classification des entreprises. Ce registre est actualisé quotidiennement. Comme on l'a fait observer plus haut, la Belgique gère aussi un registre appelé LIMOSA qui centralise toutes les informations sur les travailleurs étrangers (travailleurs indépendants, étudiants et travailleurs détachés). Elle dispose aussi d'une plaque tournante d'informations qui est reliée à différentes bases de données tenues par différentes autorités dans le domaine du travail, de la sécurité sociale et de la fraude sociale. L'inspection du travail en Hongrie maintient pareillement un registre du travail non déclaré.

Parallèlement, les processus de travail au sein des inspections du travail sont de plus en plus adaptés pour lutter contre le phénomène du travail non déclaré. Les inspecteurs comparent les données et informations provenant de différentes sources pour déceler les éventuelles situations de travail non déclaré. Un manque de cohérence dans les données peut déclencher une demande de renseignements complémentaires adressée à l'employeur ou une visite d'inspection. Cependant, les informations peuvent aussi provenir de plaintes formulées par les travailleurs, parfois transmises par les partenaires sociaux, ou de notifications adressées par d'autres autorités. Il se peut que des accords de collaboration ou de partenariat conclus avec d'autres autorités ou avec les partenaires sociaux obligent aussi les inspections du travail à donner suite aux cas de travail non déclaré notifiés (voir plus loin, le point 2.3.1). Par exemple, en Pologne, en 2008, 662 inspections ont été effectuées sur la base de demandes émanant d'un organisme partenaire. Les demandes ont été présentées principalement par les bureaux de l'emploi des comtés (180), la police (99), les bureaux de l'emploi provinciaux (87) et les autorités fiscales (76). Dans certains cas, les inspecteurs du travail peuvent même coopérer avec des organisations non gouvernementales, comme c'est le cas en Irlande et en Lettonie.

La détermination des lieux de travail visés et le calendrier des inspections peuvent aussi être liés à un processus de programmation, par exemple sur une base sectorielle, au lieu de recueillir des éléments d'information concernant des cas particuliers. En Lettonie, les activités d'inspection sont concentrées sur les entreprises où l'incidence du travail non déclaré est habituellement élevée, comme le secteur de la construction, la sylviculture, le secteur manufacturier, la vente en gros et la vente au détail, et les soins de santé. En outre, les inspecteurs ciblent les entreprises qui n'ont pas présenté de rapport mensuel sur les paiements des cotisations de sécurité sociale ou de l'impôt sur le revenu au Service des recettes de l'Etat. Comme on l'a déjà relevé, certains secteurs, comme l'agriculture en Espagne, peuvent être ciblés dans le cadre d'une campagne d'inspections. De même, l'Autorité nationale sur les droits en matière d'emploi (NERA) en Irlande suit une démarche à base sectorielle pour les inspections, en se concentrant sur certains secteurs où le risque de développement du travail non déclaré est plus élevé, en particulier la construction et la restauration. Dans ce contexte, il convient aussi de noter que la nouvelle Directive européenne 2009/52/CE impose aux Etats membres une procédure d'évaluation

---

du risque qui identifie les secteurs d'activité où se concentre l'emploi illégal de ressortissants étrangers sur leur territoire.<sup>23</sup>

Lorsque la décision de procéder à une visite d'inspection est prise, il faut souvent qu'elle soit minutieusement préparée, car les situations où l'on décèle des cas de travail non déclaré peuvent être très particulières. En Pologne, par exemple, des informations sont recueillies sur l'entreprise ciblée. Des enquêtes sont menées sur le lieu où se trouve l'entreprise, ses activités, le nombre de travailleurs, les heures de travail, la possibilité d'accès pour les tiers et l'emplacement des entrées. S'il s'avère qu'un grand nombre de personnes peuvent être présentes sur le site, et s'il y a un risque d'agression, l'inspection est menée par plusieurs inspecteurs avec l'assistance de la police ou des garde-frontières. En tout état de cause, les inspecteurs du travail ne sont pas moins de deux lors d'une inspection donnée. De même, au Portugal, avant de procéder à une visite d'inspection, d'autres autorités administratives peuvent être contactées pour analyser les possibilités d'action commune et des réunions d'information préliminaires peuvent être prévues.

En Pologne, au cours de la visite d'inspection, l'inspecteur détermine le nombre et l'identité des personnes présentes sur les lieux et les motifs de leur présence. Il se peut que les inspecteurs demandent à voir les documents de travail, procèdent à des entretiens, demandent des informations écrites et orales ou prennent des photos. Les inspections peuvent aussi être menées conjointement avec les agents d'autres organismes administratifs que la police ou les garde-frontières. Dans certains cas, des lignes directrices ou des méthodes particulières sont élaborées, qui reflètent le caractère particulier et le cadre différent des inspections dans le domaine du travail non déclaré. Par exemple, en Lituanie, il existe des règles pour les enquêtes sur le travail non déclaré. L'inspection du travail en Lettonie a aussi élaboré une procédure interne à l'intention des fonctionnaires sur la manière de procéder aux visites d'inspection afin de réduire l'emploi non déclaré. De même, au Portugal, il existe des méthodes et des instruments spécifiques pour mener des inspections sur le travail non déclaré, par exemple des listes de contrôle.

Dans certains cas, des méthodes et des campagnes spéciales d'inspection sont mises en oeuvre pour découvrir le travail non déclaré. Dans un pays comme le Portugal, les campagnes d'inspection prennent la forme de «visites d'éclaircissement». En pareil cas, un grand nombre d'inspecteurs du travail se rendent en même temps sur les sites de construction de certains lieux de travail où l'on pense que le nombre de travailleurs non déclarés est élevé. De brèves enquêtes sont menées auprès de tous les individus présents, et les pièces d'identité sont demandées. Les représentants des travailleurs sont contactés pour qu'ils fournissent des informations. Des documents sont aussi consultés et saisis à cette fin. Les représentants de la direction sont convoqués et il leur est demandé de rencontrer l'inspecteur chargé de la coordination; les résultats immédiats de l'inspection sont présentés et l'entreprise est invitée à corriger les manquements dans un délai donné. En outre, des visites coordonnées peuvent avoir lieu, auxquelles participent au moins un tiers des inspecteurs du travail et qui sont menées dans tous les services locaux en même temps. Les visites sont préparées en s'appuyant sur des guides méthodologiques spécifiques et sont ensuite évaluées. Les résultats une fois obtenus, les médias sont informés afin de rendre les constatations publiques. De plus, une liste des entreprises qui enfreignent la réglementation est publiée sur le site web de l'inspection du travail du Portugal.

Pour entreprendre des inspections sur le travail non déclaré, il faut avoir reçu une formation sur le phénomène du travail non déclaré en général et sur les secteurs spécifiques où l'incidence du travail non déclaré est plus grande dans chaque pays. Cette exigence est de plus en plus admise par les pays européens.

---

<sup>23</sup> Art. 13, Directive 2009/52/CE.

---

Une formation initiale est fournie aux inspecteurs du travail dans des pays comme la France, l'Italie, le Portugal et la Hongrie. En France, des stages sont organisés pour les inspecteurs dans les organismes qui s'occupent du travail non déclaré afin de leur présenter les approches complémentaires possibles adoptées par les différentes administrations actives dans la lutte contre le travail non déclaré (par exemple, pour les organismes de sécurité sociale, réclamer le versement des cotisations impayées). Une formation poussée est aussi donnée en Pologne sur les méthodes d'inspection pour le travail non déclaré, comprenant des modules sur le régime légal applicable aux travailleurs étrangers, l'immatriculation des employés aux régimes d'assurance sociale, les formes d'emploi flexibles, etc. En Italie, le type principal de formation porte sur les questions juridiques ainsi que sur les mesures de sécurité sur les lieux de travail. L'inspection du travail de l'Ex-République yougoslave de Macédoine met en œuvre une formation sur la manière de déceler les personnes qui n'ont pas de contrat de travail. Une formation professionnelle permanente est aussi offerte aux inspecteurs du travail sur le travail non déclaré.<sup>24</sup> En Belgique, une formation par secteur est mise en place, en plus de la formation générale, qui contient aussi des modules sur le travail non déclaré. En Espagne, une formation est offerte sur la manière de procéder aux inspections dans le domaine du travail non déclaré et au Portugal, il existe une formation comportementale spéciale.

En Europe, l'acquis communautaire a entraîné un accroissement de la mobilité des travailleurs, déclarés et non déclarés, qui parlent plusieurs langues. Cela met aussi en évidence la nécessité d'adapter les critères de recrutement des inspections du travail pour pouvoir répondre à cette diversité ethnique et mener les inspections avec efficacité. Par exemple, la NERA en Irlande a commencé à recruter du personnel parlant des langues étrangères. Sur son site Web, elle affiche aussi en plusieurs langues des informations sur la fourniture des services administratifs et sur les droits fondamentaux en matière d'emploi.

#### **2.2.4 Dissuasion: sanctions efficaces et politiques de régularisation**

Lorsque des cas de travail non déclaré sont décelés, des amendes sont souvent infligées comme moyen de dissuader de recourir à cette pratique. Les sanctions peuvent être soit administratives, soit pénales.

Afin de renforcer l'effet de dissuasion, plusieurs réformes ont été promulguées dans un certain nombre de pays. En France, des révisions successives du Code du travail ont ajouté un ensemble de sanctions,<sup>25</sup> qui peuvent être cumulées, en cas de violation des dispositions relatives au travail non déclaré. Ces sanctions sont les suivantes: jusqu'à trois ans d'emprisonnement (cinq ans si des mineurs sont concernés); des amendes pouvant aller jusqu'à 45 000 euros; ou bien une interdiction d'exercer des activités d'employeur dans le même secteur sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. En pareils cas, les décisions peuvent aussi être publiées.

Hormis ces sanctions, une plainte pour travail non déclaré peut aussi donner lieu à des poursuites en vertu du droit pénal français<sup>26</sup> pour avoir soumis une personne à un travail inhumain ou à des conditions de logement inhumaines en profitant de la vulnérabilité d'un travailleur ou de sa situation de dépendance, ou pour avoir obtenu des services de la part de cette personne sans la rémunérer, ou en échange d'un salaire disproportionné au regard de la valeur du travail accompli. Dans les affaires pénales, les sanctions peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 800 000 euros d'amende. Le parallèle législatif avec les cas

---

<sup>24</sup> Par exemple: au Portugal.

<sup>25</sup> Articles L.324 du Code du travail.

<sup>26</sup> Articles 225-13, 14 et 15 du Code pénal.

---

de travail forcé est manifeste et se retrouve dans d'autres lois pénales en Europe également.

Cependant, l'imposition de sanctions aux employeurs qui ont recours au travail non déclaré prête à controverse. À la lumière de l'expérience acquise en Europe, il apparaît que les sanctions sont d'une efficacité limitée. Dans certains cas, l'amende n'est pas assez lourde pour décourager les employeurs. En fait, certains entrepreneurs courent le risque d'employer des travailleurs non déclarés tant que le coût attendu en cas de sanction sera inférieur à l'écart entre les coûts de la main-d'oeuvre non déclarée et ceux des travailleurs déclarés. En revanche, si la sanction est trop lourde, elle pourra avoir un effet contreproductif, entraînant l'insolvabilité de l'employeur, surtout lorsqu'il s'agit de micro ou petites entreprises. Il en résultera la mise au chômage des travailleurs non déclarés, ce qui ne sera bon ni pour les travailleurs, ni pour l'entreprise elle-même. Il est donc capital que les sanctions soient appliquées d'une façon proportionnée, en tenant compte de la viabilité et du succès à long terme de l'entreprise et de ses travailleurs. Pour cela, il faut que les cadres législatifs ménagent une certaine flexibilité à cet égard.

Il se peut aussi qu'une sanction ait une efficacité limitée en raison du retard avec lequel l'action en justice ou la répression est exercée. Par exemple, les inspecteurs du travail dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine devaient présenter une demande d'engagement d'une procédure auprès du tribunal correctionnel pour pouvoir infliger une amende. Ces efforts étaient souvent contrecarrés car les demandes n'étaient pas traitées en temps utile et les amendes infligées par le tribunal étaient trop légères. En vue de surmonter ces obstacles, la législation a été modifiée en 2008 pour permettre aux inspecteurs d'infliger immédiatement des sanctions administratives, et leur conférer notamment le pouvoir de fermer une entreprise dans certaines circonstances. Les amendes ont été alourdies et la procédure criminelle a été aménagée, avec la création d'un organe spécial chargé d'infliger des amendes en dehors du système judiciaire. Ces changements ont été complétés par des mesures informatives sur le nouveau système de sanctions mis en place par les inspections du travail, y compris de la documentation distribuée à toutes les entreprises immatriculées.

Dans certains pays, les inspecteurs du travail ne sont toujours pas responsables de la vérification de la validité des documents présentés par les travailleurs. C'était le cas par exemple en Estonie il y a encore quelque temps. De ce fait, les travailleurs qui étaient contrôlés prétendaient souvent être simplement de passage. Même s'ils procèdent à cette vérification, généralement, les inspecteurs ne peuvent sanctionner que dans les cas où les documents ne sont pas valables, mais pas dans les cas où les travailleurs n'ont pas de papiers du tout.

Compte tenu des coûts élevés qu'entraîne la détection, certains pays ont décidé d'infliger des pénalités plus lourdes aux employeurs qui utilisent des travailleurs non déclarés. En Autriche, par exemple, l'amende maximum en cas de défaut d'immatriculation d'employés a été relevée en 2007, passant de 3 630 euros à 5 000 euros pour chaque cas d'emploi non immatriculé, et la sanction peut aller jusqu'à deux ans de prison pour ceux qui ont pris part à l'organisation du recrutement, du placement et de l'embauche à l'extérieur de travailleurs non déclarés. En Slovaquie, la sanction pour défaut d'immatriculation d'un employé a aussi été alourdie en janvier 2004, passant d'un maximum de 100 SKK (environ 3,30 euros) pour chaque employé par jour, à une amende de 500 000 SKK (16 600 euros) pour ceux qui manquent à l'obligation d'immatriculation. Les sanctions ont été alourdies dans beaucoup d'autres pays, notamment le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la République tchèque et le Royaume-Uni. Bien que l'application de sanctions plus lourdes soit relativement répandue à des fins de dissuasion, il n'est aucunement prouvé qu'il s'agisse d'un moyen efficace de réduire le travail non déclaré. Ainsi, l'alourdissement des sanctions n'a pas toujours l'impact voulu. Par ailleurs,

---

les tribunaux n'ont quasiment pas utilisé ces sanctions plus lourdes ni la possibilité de l'incarcération.

Dans la plupart des pays, des sanctions pénales sont applicables, y compris des peines d'emprisonnement pour les employeurs et l'expulsion des travailleurs migrants non déclarés. Par exemple, en Allemagne et en France, les travailleurs non déclarés encourent aussi de un à trois ans de prison ou des amendes en cas d'entrée non autorisée dans le pays. En outre, en Suisse et en Norvège, les peines de prison peuvent aller jusqu'à six mois. D'autres pays comme le Portugal prévoient la possibilité d'interdire aux travailleurs non déclarés de revenir dans le pays.

Une approche plus prometteuse semble être l'adoption de mesures de dissuasion consistant à infliger des sanctions administratives visant les intérêts économiques vitaux d'une société. Cela veut dire, par exemple, la priver du droit de participer aux marchés publics et aux appels d'offres<sup>27</sup>, lui retirer les subventions et l'aide publiques, ou encore fermer temporairement ou définitivement un établissement.<sup>28</sup> Une autre façon de sanctionner consiste à publier les noms des sociétés (désignation à l'opprobre) qui commettent des violations flagrantes de la législation du travail. Par exemple, au Portugal, les inspecteurs du travail peuvent publier les sanctions sur leur site Web. Également, en France, ces sanctions peuvent être publiées, y compris dans les cas où les employeurs embauchent des travailleurs sans permis de travail.

Comme on l'a déjà fait observer, les nouvelles approches des sanctions plus intégrées ont débouché sur l'adoption de la nouvelle Directive 2009/52/CE, qui prévoit différentes options pour les sanctions (pénales et administratives), et des mécanismes d'application.

Plusieurs mesures ont été prises pour promouvoir des programmes de légalisation au lieu de recourir aux sanctions. En France (1981-82), en Italie, en Espagne (1996) et au Portugal, plusieurs programmes de régularisation ont été mis en œuvre. Mais les résultats sont mitigés. Par exemple, en Espagne, sur un total de 11 000 étrangers ayant bénéficié d'une mesure d'amnistie en 1991, 8200 seulement détenaient un permis valable en 1994, et il n'y avait aucune information sur les 3000 bénéficiaires qui avaient disparu du marché du travail. De plus, la plupart des bénéficiaires du programme d'amnistie suivant, mis en œuvre en 1996, étaient des immigrants qui avaient déjà été amnistiés auparavant. Cela pose la question de savoir si les procédures administratives qui aboutissent à octroyer un permis de travail de courte durée aux migrants amnistiés contribuent effectivement à une augmentation des migrants non déclarés, et si les programmes de légalisation sont une autre solution viable par rapport aux approches fondées sur l'intensification de la dissuasion.

En Italie, le *Documento Unico di Regolarità Contributiva* (DURC) est un document servant à certifier le versement des cotisations de sécurité sociale par les entreprises de construction. Avec le DURC, les employeurs n'ont besoin d'obtenir qu'une seule certification pour montrer que l'entreprise respecte ses obligations de paiement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance sociale.

Il est de plus en plus admis que la dissuasion à elle seule n'est peut-être pas suffisante, et qu'il convient de trouver un bon panachage de la prévention et de la dissuasion. Outre les sanctions et les initiatives visant à régulariser les travailleurs non déclarés, les pays ont mis en œuvre des campagnes de presse, publié des brochures d'information, conclu des accords de partenariat et pris d'autres mesures d'incitation comme moyen d'encourager l'emploi de travailleurs immatriculés. Cette approche préventive est appliquée dans le but de modifier les attitudes de la collectivité à l'égard du

---

<sup>27</sup> Par exemple: Hongrie, Portugal.

<sup>28</sup> Par exemple: Ex-République yougoslave de Macédoine, France, Portugal.

---

travail non déclaré qui sous-tendent souvent ce phénomène. Par exemple, l'inspection du travail en Pologne publie des brochures traitant de la prévention de l'emploi illégal. Elle a aussi entrepris des activités de sensibilisation aux conséquences du travail illégal par la voie des médias. En outre, la formation est devenue un volet important de la stratégie préventive d'un pays. L'inspection du travail en Pologne offre une formation sur le travail non déclaré aux partenaires sociaux et aux autres autorités publiques chargées de la surveillance des conditions de travail, du marché du travail et du travail non déclaré. En Belgique, on a recours à un panachage de la prévention et des sanctions. Par exemple, une «cotisation de solidarité» peut être imposée à un employeur, qui pourra ensuite être déduite de ses impôts une fois que les travailleurs auront été immatriculés par les autorités de la sécurité sociale.

Cependant, même si l'on déploie beaucoup d'efforts, il demeure difficile de sanctionner les infractions, en particulier en ce qui concerne les mesures de coercition. Par exemple, il peut être difficile de mettre en œuvre ces mesures lorsqu'on a affaire à des chaînes de sous-traitance, dans lesquelles il est malaisé de déterminer l'entité ou la personne responsable. Certaines entreprises peuvent utiliser la sous-traitance justement pour éviter de se conformer à la réglementation. Cela a été le cas en Belgique, par exemple, où la sous-traitance empêche les actions visant à recouvrer les cotisations de sécurité sociale non versées car il n'y a pas de dispositif de responsabilité conjointe. Une autre difficulté se présente quand l'entreprise «cesse» d'exister entre le moment où l'inspection est effectuée et celui où la sanction est infligée.

### **2.2.5 Travailleurs détachés et collaboration transfrontières**

La Directive 96/71/CE sur les travailleurs détachés,<sup>29</sup> qui est entrée en vigueur en décembre 1999, vise à empêcher que le libre mouvement des services et de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE ne fausse la concurrence et ne provoque un «dumping social». Le principe fondamental de la Directive est que le niveau plancher légal des conditions de travail et de rémunération en vigueur dans un Etat membre devrait être applicable aux travailleurs de cet Etat, ainsi qu'aux travailleurs qui y sont détachés en provenance d'autres pays de l'UE. Les travailleurs détachés peuvent être d'une part des ressortissants de l'UE, ou d'autre part des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de travail et/ou de séjour provenant d'un Etat membre de l'UE.

Malheureusement, il y a eu des abus en matière de détachement, par exemple pour contourner l'obligation de payer les cotisations de sécurité sociale dans le pays hôte. Des sociétés boîtes aux lettres, par exemple, sont parfois créées dans le but de «détacher» des travailleurs et d'offrir des salaires et des avantages sociaux inférieurs par rapport à ceux qui seraient appliqués si les travailleurs étaient employés et non pas détachés. Ces dispositions ne sont pas considérées comme légales puisque les entités du type des sociétés boîtes aux lettres ne sont pas actives sur le marché intérieur du pays où elles sont immatriculées. Dans le contexte du détachement, différentes formes de travail non déclaré peuvent se présenter qui constituent pareillement une fraude sociale. Par exemple, la déclaration, certifiant l'immatriculation d'un travailleur au régime de sécurité sociale qui est applicable à la société qui pratique le détachement, pourra être falsifiée. Il se peut aussi qu'un travailleur, tout en travaillant dans le cadre d'un dispositif de détachement, demeure inscrit au chômage dans son pays d'origine.

La situation actuelle des travailleurs détachés, au plan de la protection conférée par la loi et les conventions collectives dans les domaines couverts par la Directive, varie

---

<sup>29</sup> Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 018, 21/01/1997, p. 0001 à 0006.

---

beaucoup d'un pays à l'autre. Les pays qui sont «exportateurs» nets de travailleurs détachés ont des préoccupations qui diffèrent généralement de celles des pays qui les «reçoivent». Par exemple, au Portugal, on se préoccupe davantage du détachement des travailleurs nationaux vers les autres pays que des travailleurs détachés au Portugal. En outre, l'approche adoptée par les pays «d'accueil» où les travailleurs sont détachés est très différente: certains n'ont pas de dispositions spécifiques visant les travailleurs détachés (Espagne, Irlande, Italie et Royaume-Uni), tandis que d'autres incluent spécifiquement les travailleurs détachés dans certaines ou la totalité des dispositions visant leurs propres ressortissants (Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède). D'autres encore ont une législation spécifique applicable aux travailleurs détachés (Allemagne, Autriche, Belgique et France).

Les chiffres compilés dans le cadre du projet *Les citoyens d'abord* commandité par les CE indiquaient que durant la première moitié de la décennie 1990, globalement, il y avait environ un demi million de travailleurs détachés ou de migrants temporaires envoyés à l'étranger par leur employeur, mais qui demeuraient couverts par les régimes d'assurance sociale de leur Etat membre d'origine.<sup>30</sup>

Lorsqu'on examine les secteurs concernés, on constate que c'est dans la construction, les travaux publics et l'ingénierie/la métallurgie qu'on trouve le plus de travailleurs détachés.

Plus récemment, un certain nombre de pays ont adopté des mesures légales visant à prévenir les abus découlant du détachement de travailleurs par les agences d'emploi temporaire. En Allemagne, par exemple, la législation sur le travail temporaire interdit le détachement de travailleurs temporaires étrangers dans le secteur de la construction, à moins qu'une convention collective allemande couvrant le secteur ne s'applique à ces travailleurs. La Commission européenne a récemment intenté une action en justice contre le gouvernement allemand auprès de la CJE, en alléguant que les prescriptions de la loi allemande sur le travail temporaire étaient discriminatoires et violaient le droit d'établissement et la liberté de fournir des services.

Dans un autre pays comme la Belgique, la législation nationale en vigueur interdit tout recours aux agences de travail temporaire dans le secteur de la construction. Ailleurs, l'utilisation de travailleurs temporaires détachés est restreinte en Autriche, en France et au Portugal. Par exemple, le détachement de travailleurs en Autriche est autorisé uniquement quand il est nécessaire d'embaucher du personnel qualifié et que c'est le seul moyen permettant de trouver des travailleurs de ce type. Il peut être aussi justifié pour des raisons économiques du moment que leur emploi ne compromet pas les salaires et les conditions de travail des travailleurs autrichiens.

Cependant, la Commission européenne a clairement indiqué que les dispositions légales qui pourraient créer ou maintenir des restrictions injustifiées ou disproportionnées visant les libertés fondamentales en Europe telles que la libre prestation de services feraient à l'avenir l'objet de contrôles plus stricts de sa part.

De même, la Commission européenne a annoncé qu'elle adopterait une attitude plus restrictive à l'égard de la législation promulguée afin de mieux contrôler l'application de la Directive.<sup>31</sup> Par exemple, certains Etats membres ont mis en place des mesures telles que l'obligation pour l'entreprise qui procède au détachement de conserver et mettre à disposition sur demande les documents sociaux sur le territoire et dans la langue du pays d'accueil, ou la présentation d'une déclaration préalable accompagnée d'un jeu de

---

<sup>30</sup> <http://citizens.eu.int>

<sup>31</sup> Communication de la Commission: Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, COM (2006) 159 final.

---

documents (copies des contrats de travail ou des permis de travail des travailleurs détachés). Dans ce contexte, la Commission européenne a intenté avec succès une action en justice contre le Luxembourg auprès de la Cour européenne.<sup>32</sup> Le Luxembourg avait créé pour les entreprises qui détachaient des travailleurs l'obligation, consacrée dans la législation, d'avoir un agent résidant dans le pays, ainsi qu'un jeu de documents pour permettre l'identification des travailleurs détachés (pièces d'identité, permis de travail si nécessaire et/ou copie du contrat de travail).

En vue de faciliter le respect des conditions de travail et l'identification des contrats de travail valables entre les travailleurs détachés et leurs entreprises, la directive susmentionnée prévoit, pour les autorités chargées de faire respecter la loi, l'obligation de partager les informations et de coopérer. Selon la Directive, il faut que les Etats membres établissent des bureaux de liaison. Les liaisons sont habituellement assurées par les inspections du travail ou d'autres organes de contrôle spécialisés. Par exemple, l'Inspection nationale du travail en Pologne sert de bureau de liaison. Cela inclut la coopération avec les autres Etats membres, comme la communication d'informations sur les conditions d'emploi des travailleurs détachés dans un autre pays de l'UE et la notification des atteintes portées aux droits au travail des travailleurs détachés en Pologne. Selon les normes établies par la Commission européenne, il faut fournir une réponse dans un délai de quatre semaines. Une demande d'informations provenant d'un autre Etat membre de l'UE est habituellement transmise par l'intermédiaire de l'inspection du travail principale aux inspections du travail des districts. Cependant, la Commission européenne a noté dans une communication<sup>33</sup> qu'il fallait encore nettement améliorer la coopération administrative transfrontières et que la communication des informations entre les bureaux de liaison n'était pas aussi rapide qu'elle devrait l'être.

Dans ce sens, certains efforts ont été accomplis pour mettre en place une coopération transnationale en matière de partage de l'information (par exemple, les noms des titulaires de comptes bancaires à l'étranger), et sur d'autres questions. Notamment ces dernières années, des accords de coopération bilatérale de plus en plus nombreux ont été signés dans le contexte de la Directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs entre, parmi d'autres pays, l'Allemagne, la Belgique et la France. Comme autres exemples, on peut citer les accords de coopération conclus entre l'Inspection du travail de Pologne et l'Inspection du travail des Etats baltes. Ces accords portent notamment sur: l'échange d'informations sur les conditions d'emploi; les irrégularités découvertes et les violations identifiées durant les inspections; la coordination des procédures en cas d'accident du travail; la coordination conjointe des enquêtes pour surveiller le respect des lois des deux pays concernés; les réunions annuelles; et un échange d'informations sur les systèmes d'inspection nationaux.

La Belgique, par exemple, est convenue avec la France en 2003 d'un accord de coopération administrative de vaste portée, qui cible expressément le travail non déclaré, notamment dans les zones frontalières. Des informations sont échangées entre les systèmes d'inspection du travail à l'aide de formulaires normalisés. En 2008 uniquement, 94 formulaires ont été échangés. Un secrétariat au sein de l'inspection belge pour la législation sociale recueille les formulaires pour assurer un suivi et évaluer l'incidence de l'accord. Dans le cadre de cet accord, des inspections conjointes sont effectuées et il existe également un groupe de travail transfrontière. Des cours et une formation sur la législation du travail de chaque pays sont organisés sur le territoire de l'un ou l'autre pays. Les bonnes pratiques en matière d'inspection du travail et les méthodes d'inspection sont mutuellement communiquées, par exemple en ce qui concerne les inspections menées dans

---

<sup>32</sup> CJE, arrêt du 19 juin 2008, affaire C-319/056, pouvant être consulté en ligne à: <http://curia.europa.eu>.

<sup>33</sup> Communication de la Commission du 13 juin 2006 – Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services: en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs. [COM (2007) 304 final].

---

le secteur de la construction. Les rapports d'inspection sont rédigés en Belgique et en France sur la base des informations mutuelles. Dans le cadre de l'accord de collaboration conclu avec la Pologne en 2007, des points semblables sont prévus, comme les échanges d'informations par l'intermédiaire des points de contact uniques conformément au modèle proposé par la directive des CE, des séances de formation mutuelle et des contrôles conjoints. Un délai de quatre semaines a été établi pour répondre. Les résultats et l'incidence de l'accord sont évalués chaque année.

L'Espagne a aussi conclu des accords bilatéraux, qui prévoient l'organisation de visites par des équipes d'inspection mixtes, qui sont effectuées sur chacun des territoires nationaux des parties. Les accords prévoient aussi un échange d'informations et une formation réciproques. Il y a par exemple une formation conjointe avec les inspecteurs de l'inspection du travail portugaise ainsi qu'un recueil de termes pour aider les inspecteurs espagnols et portugais à mieux comprendre leurs systèmes.

Récemment, un Réseau européen sur le travail non déclaré a été mis en place entre les gouvernements de cinq Etats membres: Allemagne, Belgique, France, Italie et Roumanie. Ce réseau est coordonné par le ministère du Travail italien et vise à promouvoir l'échange de connaissances spécialisées sur un vaste programme de travail visant le travail non déclaré. Cette coopération pourrait être étendue à un plus grand nombre de pays et porter sur tout un éventail de questions stratégiques et opérationnelles, en particulier l'échange d'informations.

Sous la direction de l'Inspection du travail et de la sécurité sociale espagnole, et avec un financement des CE, un réseau a été créé entre les inspections du travail européennes appelé Projet CIBELES. Les pays participants sont notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Hongrie, l'Italie et le Portugal. Le but est de mettre en place des circuits facilitant l'échange d'informations, de recueillir des connaissances afin de bâtir une plateforme pour faire appliquer la réglementation au-delà des frontières et s'apporter une assistance mutuelle et enfin, de fournir des orientations à la Commission européenne.

Il existe un autre réseau qui sert à l'amélioration de la collaboration et à l'échange d'expériences et d'informations: l'Alliance régionale des inspections du travail, Europe du Sud-est, Azerbaïdjan et Ukraine (RALI).

La Commission européenne a identifié une difficulté particulière: le recouvrement des amendes administratives infligées par l'inspection du travail dans un contexte transfrontières étant donné que l'entreprise sanctionnée est hébergée par un autre Etat membre. Les procédures qui débouchent sur une reconnaissance mutuelle des amendes en application de la Décision cadre du Conseil 2005/214/JHA<sup>34</sup> prennent souvent trop de temps et les procédures administratives ne permettent pas toujours d'engager une action au civil contre les sociétés établies dans d'autres Etats membres. En outre, la Commission européenne, en vue de garantir la plus grande liberté possible en matière de prestation de services, maintient une position restrictive à l'égard des législations nationales qui faciliteraient un contrôle plus strict des travailleurs détachés. Par exemple, les CE considèrent que l'obligation d'avoir un représentant de la société qui détache des travailleurs dans le pays d'accueil n'est pas conforme aux libertés européennes fondamentales. Pour faire face à cette difficulté particulière, mais aussi renforcer la collaboration dans le cadre de la Directive, la Commission européenne a créé un Comité d'experts dans le domaine du détachement des travailleurs. Ce comité s'est réuni pour la première fois en mars 2009 et entend se concentrer sur des problèmes particuliers dans le domaine du détachement des travailleurs, comme l'application de la réglementation au-delà des frontières, examiner une application informatique à l'appui de la coopération

---

<sup>34</sup> Décision cadre du Conseil 2005/214/JHA du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires, JO L 76/16 ff.

---

administrative, constituer une plateforme pour l'échange d'informations et surveiller les progrès accomplis en matière de coopération administrative.<sup>35</sup>

### 2.3 Collaboration des inspections du travail avec les autres organismes

Au cours de ces dernières années, notamment dans le contexte de l'élargissement de l'UE, la lutte contre le travail non déclaré a repris de l'importance. Cela se retrouve au niveau politique dans la conception de stratégies qui ciblent le travail non déclaré, y compris par la création d'institutions spéciales comme on l'a évoqué plus haut. Cette tendance est observée en France, où l'on élabore des plans d'action nationaux biennaux spécifiques visant le travail non déclaré dans certains secteurs. Elle est également observée en Allemagne, où des programmes d'action spéciaux sous la direction du ministère fédéral des Finances ont été mis au point en vue de lutter contre le travail non déclaré dans certains secteurs qui se prêtent par nature à cette forme de travail (par ex., le secteur de la construction).

Au niveau de la mise en œuvre, l'une des pierres angulaires de ces politiques est l'intensification de la coopération et de la coordination entre les différents organes administratifs nationaux qui s'occupent de cette question. Cela nécessite parfois d'avoir un cadre légal et/ou des accords conclus au niveau ministériel pour relier les organes de contrôle dans le domaine du travail non déclaré. Ces accords sont souvent une condition préalable pour intensifier la coopération car, par exemple, les règles relatives à la protection des données interdisent aux inspections du travail de communiquer volontairement leurs constatations aux autres organismes administratifs. Des accords similaires ont été conclus entre le ministère fédéral allemand des Finances et les ministères de l'Economie des Etats («Länder») qui dirigent les différents organismes d'inspection, y compris les inspections du travail, qui définissent des lignes directrices spécifiques applicables à des mécanismes obligatoires de partage de l'information entre les inspections du travail des Etats et le FSK fédéral.

Dans son Plan d'action national de lutte contre le travail illégal (2004-05), la France a prévu d'intensifier l'échange d'informations entre les organismes d'assurance sociale que sont l'URSAFF et l'UNEDIC et l'inspection du travail pour aider à combattre le travail non déclaré dans le secteur de la culture et du divertissement. En outre, le plan a préparé le terrain pour une collaboration entre le ministère du Travail dont relèvent les inspections du travail et les directions régionales des affaires culturelles lors de la prise de sanctions administratives. Par exemple, la direction régionale des affaires culturelles peut retirer des subventions financières accordées pour des manifestations culturelles ou des licences si elle est informée de cas de travail non déclaré par les départements du travail.

Dans bien des cas, la détection du travail non déclaré par les inspections du travail donne lieu à une communication des constatations aux organismes de sécurité sociale du pays.<sup>36</sup> Par exemple, le Code du travail en France oblige tous les organes de contrôle dans le domaine du travail non déclaré (y compris les inspecteurs du travail) à communiquer les rapports d'inspection qui font état d'une violation aux organismes de sécurité sociale compétents pour qu'ils puissent à leur tour réclamer les cotisations de sécurité sociale impayées à l'employeur auteur de l'infraction.<sup>37</sup> De même en Belgique, les inspecteurs de la législation sociale sont tenus de communiquer leurs conclusions au Bureau national de la sécurité sociale.

---

<sup>35</sup> Recommandation de la Commission du 31 mars 2008 relative à l'amélioration de la coopération dans le contexte du détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO C 85/1 ff.

<sup>36</sup> Par exemple: Espagne, France, Pologne, Portugal.

<sup>37</sup> Article L 8271-8-1, Code du travail.

---

L'échange et la communication des conclusions des inspections servent aussi à mieux comprendre les caractéristiques du travail non déclaré, qui pourraient ensuite être utilisées pour cibler certains secteurs à problèmes et concevoir ou aménager les politiques et plans d'action au niveau national et régional. Par exemple, en France, les inspecteurs du travail communiquent les rapports d'infractions à la délégation interministérielle pour la lutte contre le travail non déclaré, ce qui débouche sur une évaluation de l'impact du Plan d'action national.<sup>38</sup> En outre, une fois qu'un secteur à problèmes a été identifié, cela peut amener ensuite à concevoir des programmes de formation par secteur pour les inspecteurs du travail et à fixer des objectifs sectoriels en matière d'inspection afin d'améliorer l'efficacité de leurs interventions.

L'intensification de la coordination, de la collaboration et de l'échange d'informations se retrouve aussi dans la composition des organismes de coordination au niveau régional et national, qui ont été établis pour lutter contre le travail non déclaré. Ils peuvent inclure des représentants des ministères et autres organes de contrôle compétents. Dans bien des cas, les partenaires sociaux sont aussi représentés dans ces organismes. C'est par exemple le cas en France où la Commission nationale pour la lutte contre le travail illégal comprend des représentants des travailleurs et des employeurs.

En outre, il y a souvent une collaboration entre les inspections du travail dans les agences pour l'emploi, les agences des recettes de l'Etat,<sup>39</sup> les autorités fiscales,<sup>40</sup> et la police. Par exemple, l'inspection générale du travail en Bulgarie a conclu des accords avec l'Agence pour l'emploi, l'Agence nationale des recettes publiques et la police. Ces accords prévoient un échange d'informations entre les différentes institutions et l'exécution d'inspections conjointes annuelles. Ils permettent aussi un accès mutuel aux registres et bases de données gérés par l'autre agence. Les informations sont régulièrement communiquées par l'inspection générale du travail et, sur demande, les conclusions et les irrégularités constatées au cours de la visite d'inspection sont notifiées. Il existe aussi des organes mixtes établis en vertu de ces accords, tels que des groupes de coordination et de travail, dans lesquels l'Inspection générale du travail est représentée et différents aspects du travail non déclaré sont débattus et des activités conjointes sont planifiées, telles que des campagnes ponctuelles et des activités d'inspection ciblées. La collaboration avec les autres agences peut être très fructueuse. En Bulgarie, par exemple, un accord de coopération avec l'Institut national de la sécurité sociale et l'Agence nationale des recettes publiques a coïncidé avec une baisse considérable du taux de chômage. Cela donne à penser qu'il y avait moins de travailleurs «déguisés» dans des emplois non déclarés – l'une des principales formes de travail non déclaré dans les pays d'Europe orientale.

En Pologne, les inspections qui permettent de découvrir des violations des dispositions fiscales sont communiquées à l'autorité fiscale.

De plus, il peut y avoir une collaboration avec la police des frontières et les pouvoirs publics locaux. En Pologne, la police des frontières est informée par l'inspection du travail des cas de travail non déclaré exécuté par des étrangers. Le chef de l'administration locale de la province est aussi informé par l'inspecteur du travail de district des cas de travail non déclaré ou insuffisamment déclaré.

La collaboration peut aussi consister à programmer et exécuter des inspections conjointes, notamment avec la police. Par exemple, l'inspection du travail en Lettonie procède à des inspections conjointes avec le Service des recettes publiques et les douanes. Au Portugal, on procède à des inspections conjointes avec d'autres organismes publics.

---

<sup>38</sup> Voir par exemple l'analyse des notifications de travail dissimulé en 2006, DILTI, août 2007, à l'adresse suivante: [www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr).

<sup>39</sup> Par exemple: Bulgarie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie.

<sup>40</sup> Par exemple: Estonie, Hongrie, Portugal.

---

Des évaluations conjointes sont ensuite effectuées et des solutions font l'objet de discussions, en ce qui concerne notamment les immigrants irréguliers et leur éventuelle intégration au marché du travail. Des inspections du travail conjointes sont aussi réalisées en Pologne. Par exemple, en 2008, les inspecteurs du travail ont mené 156 inspections conjointes avec la police des frontières et 108 avec la police.

De même, l'inspection générale du travail en Bulgarie procède à des inspections conjointes avec d'autres autorités publiques telles que l'Agence nationale des recettes publiques, l'Agence pour l'emploi, l'Institut national de sécurité sociale, le Service national de la police et les autorités chargées de la migration. Entre 2007 et 2009, de 3 000 à 4 000 inspections conjointes ont été réalisées. Parmi celles-ci, 18 pour cent ont été menées avec le Service national de la police et les autorités chargées de la migration et 23 pour cent avec l'Agence nationale des recettes publiques. Après que des inspections conjointes ont été effectuées, beaucoup d'entreprises versent les arriérés de salaire et de cotisations de sécurité sociale.

Régulièrement, dans le contexte de la procédure de sanction, le ministère public est informé si les violations sont passibles de poursuites pénales.<sup>41</sup>

On voit mal jusqu'à présent dans quelle mesure les inspections du travail sont tenues de collaborer avec les autorités chargées de l'immigration. Dans les pays où la lutte contre le travail non déclaré est assurée par un organe de contrôle spécialisé, les informations relatives aux travailleurs dont on a constaté qu'ils n'avaient pas de permis de travail sont transmises aux autorités chargées de l'immigration, qui engagera ensuite une action appropriée. En outre, après les visites d'inspection, il peut y avoir un échange d'informations avec les autorités chargées de l'immigration pour vérifier l'exactitude des déclarations faites (c'est le cas en Allemagne). Cependant, comme on l'a expliqué plus haut, cette pratique est contraire à la convention n° 81 de l'OIT car elle contrevient à la mission des inspecteurs du travail, qui est de préserver les conditions de travail, y compris pour les travailleurs migrants.

La collaboration dans le domaine du travail non déclaré peut aisément révéler des lacunes dans la législation. Une telle collaboration a amené le gouvernement bulgare à envisager une modification de la législation du travail pour lutter contre les cas de compléments de salaire non déclarés.

### **2.3.1 Le rôle des partenaires sociaux**

Les gouvernements reconnaissent que les partenaires sociaux devraient participer activement aux politiques qui visent le travail non déclaré puisqu'ils jouent un rôle fondamental à cet égard. C'est pourquoi, dans un nombre croissant de pays, les gouvernements ont conclu des déclarations ou des pactes bipartites ou tripartites avec les partenaires sociaux au niveau national qui portent sur le travail non déclaré. Ces accords suivent habituellement une approche intégrée, conjuguant des objectifs par secteurs en matière d'inspection et une intensification de l'échange d'informations avant et après les inspections. Dans la plupart des cas, ces accords entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux incluent aussi des activités de sensibilisation.

Au cours de ces dernières années, des accords de partenariat ont été conclus pour certains secteurs où le travail non déclaré est fréquent (par exemple: en Allemagne, en Belgique, en Estonie, en France et en Irlande). Ces accords ont été conclus pour des secteurs comme la construction, l'alimentation et les boissons, les agences de travail temporaire, l'agriculture, le nettoyage, les transports et la logistique.

---

<sup>41</sup> Par exemple: Pologne, France, Irlande.

---

En Allemagne, le ministère fédéral des Finances a conclu avec les partenaires sociaux un pacte d'action national pour lutter contre le travail non déclaré dans le secteur des transports. Dans ce pacte, les parties sont convenues de sensibiliser leurs membres et le grand public. Elles sont par ailleurs convenues d'un échange d'informations entre les inspections chargées de surveiller le travail non déclaré et les partenaires sociaux. Elles ont aussi pris des dispositions pour établir un groupe de travail tripartite au niveau national sur le sujet. Pour sa part, l'inspection s'est engagée à intensifier les contrôles dans ce secteur. Des pactes similaires ont été également conclus pour le secteur de la construction et celui de l'alimentation et des boissons. Sur la base de ces pactes d'action conclus au niveau national, les partenaires sociaux dans le secteur de la construction ont négocié des conventions collectives au niveau régional, s'engageant à mieux collaborer et informer l'inspection compétente lorsqu'ils rencontreraient des éventuels cas de travail non déclaré. Pour faciliter cette tâche, les partenaires sociaux sont convenus d'élaborer un formulaire qui permettrait à leurs membres de notifier plus facilement les cas de travail non déclaré. Ces formulaires seront transmis à l'inspection compétente par l'intermédiaire de l'organisation représentative tout en préservant l'anonymat de l'auteur de la notification.

En Belgique, des accords de partenariat tripartites (ou parfois bipartites) visent le travail non déclaré ont été conclus pour les secteurs de la construction, du nettoyage, des transports et de l'entretien des espaces verts. Ils prévoient une collaboration tripartite entre les services d'inspection du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les objectifs convenus sont simples et les textes sont rédigés d'une manière pragmatique. Ils incluent entre autres choses un échange d'informations sur les éventuels cas de travail non déclaré. En outre, des activités périodiques sont convenues et les cas particuliers sont conjointement examinés. Des groupes de travail tripartites sont établis sur la base de l'accord pour élaborer des méthodes d'échange des informations et des mesures de contrôle spéciales adaptées à des secteurs spécifiques. Ces groupes de travail décident aussi d'actions concrètes et régulières, et l'impact de l'accord de partenariat est régulièrement évalué par le groupe. Les activités des groupes sont aussi appuyées par une campagne d'information et de sensibilisation. Il pourra même être demandé aux organisations d'employeurs de prendre des mesures contre les membres qui se livreront à la fraude sociale. L'accord de partenariat pour le secteur de la construction oblige les pouvoirs publics à procéder à un certain nombre d'inspections sur une période de douze mois. Une fois ces inspections effectuées, elles sont suivies d'une analyse qui servira à la préparation d'une campagne de publicité et à l'évaluation de l'impact de l'accord de partenariat. Cette campagne est menée par l'organisation d'employeurs pour le secteur de la construction. Quand elle est achevée, elle est évaluée par l'inspection du travail. De plus, l'accord prévoit la création d'un groupe de travail formé de représentants des deux partenaires sociaux. L'accord de partenariat fait l'objet d'un processus d'évaluation, qui comprend aussi des informations relatives au suivi assuré par les organes judiciaires et administratifs sur les violations de la législation du travail décelées par l'inspection du travail en application de l'accord. En outre, deux accords de partenariat qui portent sur le secteur de la construction ont été conclus en Belgique entre les quatre inspections du travail fédérales et les partenaires sociaux. Il est envisagé d'établir plus d'accords de partenariats en Belgique. Un organe spécial, la Commission pour les partenariats, a été créé à cet effet. La Commission conçoit effectivement un modèle d'accord de partenariat, intégrant les trois piliers que sont la prévention, la détection et les mesures de dissuasion ciblées visant le travail non déclaré.

Outre les accords de partenariat mentionnés, les inspecteurs du travail participent à des réunions de comités représentatifs sur une base annuelle afin de faire le point de la situation concernant la fraude sociale. Leur participation à ces réunions permet aussi aux inspections du travail d'élaborer des plans en conséquence. Une collaboration plus poussée avec les inspecteurs du travail est prévue pour 2010 et il semble que cette pratique sera étendue à d'autres secteurs de l'économie aussi.

---

En France, dans le cadre du Plan d'action national pour lutter contre le travail non déclaré, un accord de partenariat bipartite national a été conclu entre le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration et du Développement solidaire, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Solidarité et les syndicats représentatifs dans le secteur de l'agriculture. Cet accord prévoit le partage des informations sur les mesures prises dans le secteur pour lutter contre le travail non déclaré ainsi que des informations sur la prévalence du travail non déclaré. Il ménage aussi aux syndicats la possibilité de notifier les cas de travail non déclaré pour que le service d'inspection y donne suite en plus de campagnes d'information. Par ailleurs, l'accord de partenariat ouvre la voie à la création d'un comité bipartite, comprenant des représentants des parties à l'accord, qui est chargé de la suite à donner par rapport à la situation du travail non déclaré dans le secteur de l'agriculture. Des accords de partenariat similaires visant le travail non déclaré ont été conclus pour des secteurs comme les transports, les agences de travail temporaire, et les services de sécurité.

En 2005, un accord de coopération ciblant le défaut de déclaration de salaire a été signé en Estonie entre les partenaires sociaux et plusieurs organismes administratifs, notamment l'inspection du travail, le Conseil du marché du travail et plusieurs caisses de sécurité sociale. L'accord prévoit la création d'un système d'information interorganisations et plusieurs activités et campagnes de sensibilisation.

Cependant, la collaboration avec les partenaires sociaux ne se limite pas à ces accords formels. Les partenaires sociaux pourront être invités par le gouvernement à participer à des campagnes d'information et de sensibilisation sur le travail non déclaré ou pourront décider de leur propre chef d'y participer. C'est le cas au Danemark et au Portugal, où une campagne visant le travail non déclaré a été menée dans le secteur des boissons et de la restauration.

Les partenaires sociaux pourront aussi participer à la conception de programmes et d'activités sur le travail non déclaré ainsi qu'à la formulation de plans d'inspection. En Espagne, les partenaires sociaux sont consultés lorsque les plans d'inspection sont élaborés par le Conseil national de l'inspection du travail. En Lituanie, les partenaires sociaux au niveau national participent à la planification des mesures de lutte contre le travail non déclaré par la voie de consultations dans le cadre du Conseil tripartite. En Belgique, comme on l'a déjà relevé, les partenaires sociaux sont représentés à l'Assemblée générale des partenaires, qui approuve le rapport annuel sur les résultats obtenus dans le domaine de la fraude sociale et du travail non déclaré et qui est consultée sur les plans stratégiques visant le travail non déclaré élaborés par le Bureau fédéral d'orientation.

En Irlande, il existe un conseil consultatif tripartite qui joue un rôle prépondérant dans l'approbation et l'élaboration de plans et de programmes stratégiques visant le travail non déclaré présentés par la NERA. Une approche similaire est adoptée en France, où la coopération avec les partenaires sociaux est principalement sectorielle. En Pologne, le Conseil tripartite de la protection sociale formule des observations sur le programme et les activités de l'Inspection nationale du travail. Dans le cadre de cet exercice, les partenaires sociaux sont invités à faire des suggestions détaillées sur la manière de cibler les actions de l'Inspection nationale du travail. Au Portugal, les partenaires sociaux sont consultés lors de la préparation des activités nationales, régionales ou locales.

Dans beaucoup de pays, la collaboration entre les inspections du travail et les partenaires sociaux prend la forme de l'échange quotidien d'informations. En Pologne, les inspections du travail informent les partenaires sociaux des activités d'inspection, des résultats de ces inspections et des décisions prises à cette occasion. Les partenaires sociaux ont aussi une fonction de signalement importante. En Lettonie et en Espagne, par exemple, les partenaires sociaux communiquent des informations sur les cas d'emploi illégal. Notamment durant les crises économiques, les organisations d'employeurs notifient de

---

plus en plus les éventuels cas de travail non déclaré aux inspections du travail car les employeurs craignent la concurrence déloyale des entrepreneurs qui ne respectent pas la loi.

### **2.3.2 Campagnes ponctuelles**

La plupart des pays européens reconnaissent que pour donner de bons résultats, une campagne visant le travail non déclaré doit aller de pair avec un changement d'attitude de la part des employeurs et des travailleurs à risque. Les organismes administratifs, en collaboration avec les partenaires sociaux, organisent souvent des campagnes spéciales couplées à des activités d'inspection ciblées.

Par exemple, le Conseil fiscal et douanier en Estonie a envoyé des lettres de notification de salaires aux employeurs dans les secteurs où la non-déclaration des salaires était courante. Ces lettres expliquaient à l'employeur que le volume salarial de leur entreprise était faible et leur offrait la possibilité de corriger d'eux-mêmes cette situation avant qu'une inspection ne soit effectuée. En même temps, les employés sont informés du risque encouru lorsqu'on ne déclare pas le salaire, comme l'éventuelle perte des prestations de sécurité sociale. Si aucune réponse n'est donnée à la lettre, on procède à une inspection. À la suite de cette double approche, les fonctionnaires ont constaté une amélioration de la notification à des fins fiscales dans 56 pour cent des entreprises ciblées.

En Bulgarie, deux organisations d'employeurs et des représentants des médias ont lancé une campagne intitulée «Faire la lumière», appuyée par les syndicats. Pour cette campagne, un site Web spécial a été créé pour permettre de faire état des cas de travail non déclaré et des violations de la législation du travail connexes. Le site contient aussi des informations détaillées sur le travail non déclaré. Ces informations sont ensuite transmises à l'inspection du travail pour suite à donner.

En Allemagne, dans le cadre du pacte sur la lutte contre le travail non déclaré dans le secteur de la construction, il a été convenu d'une campagne d'information, qui a inclus la création de centres d'inspection temporaires sur un certain nombre de grands sites de construction. Des campagnes de surveillance spéciales ont aussi été menées dans le secteur des transports.

Compte tenu de la mobilité et de la circulation transfrontières croissantes des travailleurs et des services en Europe, un certain nombre de campagnes ponctuelles visant des activités d'inspection conjointes sont menées d'un pays à l'autre, surtout dans les zones frontalières. Par exemple, régulièrement, les inspections du travail du Luxembourg invitent les organismes de contrôle allemands (inspection du travail et FKS) à procéder à des inspections transfrontières conjointes de sites de construction où des travailleurs sont détachés. Des campagnes d'inspection transfrontières semblables sont menées entre la France et la Belgique. Ces initiatives sont mises en place dans d'autres pays également.

## **3. Migration, traite des êtres humains et inspection du travail**

### **3.1 Problèmes relatifs à la migration de main-d'œuvre**

L'OIT estime que sur 200 millions d'individus vivant en dehors du pays où ils sont nés ou bien dont ils sont ressortissants, de 95 à 100 millions sont actifs au plan économique

---

et participent au monde du travail. Dans bon nombre de pays européens, la proportion de la main-d'œuvre composée de personnes nées à l'étranger est de dix pour cent ou plus.

Dans une enquête d'opinion entreprise dans l'UE, on a constaté que les gens associaient très étroitement les travailleurs migrants au phénomène du travail non déclaré. Les migrants sont souvent perçus comme exploitables, constituant une source de main-d'œuvre bon marché, docile et flexible, apte à occuper les emplois sales, dangereux et dégradants pour lesquels les travailleurs nationaux ne sont pas disponibles ou qu'ils ne veulent pas prendre. Du fait de l'absence de protection juridique adéquate et/ou de l'application inappropriée de la loi, les travailleurs migrants représentent une solution attrayante dans certaines circonstances parce qu'il est possible de les sous-payer, qu'on ne leur accorde que peu, voire pas de mesures de protection en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail, qu'on peut les embaucher et les licencier à volonté, et qu'ils peuvent être dans l'impossibilité de se syndiquer. La crise mondiale actuelle semble accentuer les risques pour les travailleurs étrangers. Les migrants sont plus susceptibles de toucher des salaires inférieurs à ceux qui sont couramment pratiqués sur le marché et d'être placés dans des situations où les protections fondamentales en matière de sécurité et de santé sont volontairement ignorées.

Comme on l'a déjà relevé, les estimations suggèrent qu'en Europe, le nombre de migrants en situation irrégulière se situe entre 2,8 et 6 millions d'individus, soit entre 11 et 23 pour cent du nombre total de migrants.<sup>42</sup> Cependant, la présence de migrants en situation irrégulière a apparemment été tolérée par les autorités dans certains cas. Une absence de reconnaissance légale peut être corrélée à une intensification de l'exploitation et à l'abaissement du coût de la main-d'œuvre migrante, une situation dont on estime qu'elle permet à certaines activités économiques à peine compétitives de se maintenir.

La vulnérabilité juridique et économique des travailleurs étrangers les rend susceptibles de servir de vecteurs aux atteintes contre le respect et l'application des conditions du *travail décent* et des normes sur les marchés du travail nationaux. Les législations nationales ne garantissent pas nécessairement l'égalité de traitement et la non-discrimination aux travailleurs qui ne sont pas des ressortissants nationaux.

L'intensification de la mobilité de la main-d'œuvre et la présence visiblement accrue des travailleurs étrangers dans la main-d'œuvre (migrants internes et migrants originaires de pays tiers) en Europe a conféré une place bien plus centrale aux problèmes que rencontre l'inspection du travail lorsqu'il s'agit de tenir compte des spécificités de l'application des normes du travail aux travailleurs migrants.

Faire appliquer les normes du travail aux travailleurs migrants pose des problèmes particuliers qui exigent une attention spéciale et des approches spécifiques. Les types d'emplois et le traitement des travailleurs sont souvent distincts selon qu'il s'agit de travailleurs migrants ou de travailleurs nationaux. Plusieurs grands sujets de préoccupation peuvent être identifiés.

Premièrement, la vulnérabilité perçue et le manque de connaissances des travailleurs migrants – en particulier ceux qui sont en situation irrégulière dans le pays d'accueil – sont souvent liés à leurs conditions d'emploi inférieures aux normes et au fait que leur activité s'exerce dans des lieux ou des établissements où les normes et/ou leur application sont faibles voire inexistantes.

---

<sup>42</sup> Clandestino – Migration irrégulière: Compter l'incomptable. Données et tendances en Europe. Projet de recherche financé par la Commission européenne, DG RTD, FP6, 2007-2009. Pour de plus amples renseignements, voir <http://clandestino.eliamep.gr> (rapports et notes de recherche par pays), et <http://irregular-migration.hwwi.net> (base de données).

---

Deuxièmement, précisément en raison de leur statut d'étrangers, d'immigrants, parfois issus d'une minorité ethnique, les migrants connaissent moins bien ou mal les normes juridiques, ne comprennent pas bien la ou les langues du pays d'accueil et n'ont reçu qu'une formation ou une éducation formelle limitée. De même, les travailleurs migrants sont souvent médiocrement, voire pas du tout organisés en syndicats représentatifs qui offriraient un soutien et les défendraient en cas d'abus.

Troisièmement, les contrats de travail sont souvent informels, irréguliers ou virtuels, ce qui laisse les travailleurs migrants avec peu ou pas de pièces justificatives pour réclamer le paiement d'un salaire. Cette situation est souvent aggravée par des différences importantes dans les conditions et les taux de rémunération promis lors de l'embauche et ceux qui sont appliqués à l'arrivée sur le site dans les pays de destination. Parfois des contrats de travail factices sont délivrés au stade de l'embauche puis remplacés par des contrats assortis de conditions moins favorables au stade final de l'emploi. Comme problèmes connexes, il faut mentionner les heures supplémentaires et la durée du travail excessives, l'absence de pauses et/ou de jours de congé, et autres.

Quatrièmement, les inspecteurs eux-mêmes font état de difficultés pour assurer le respect de la loi dans les chaînes de sous-traitance. Dans les secteurs économiques où la sous-traitance est courante, comme la construction et le nettoyage, il est fréquent que les petites entreprises ferment pour rouvrir ailleurs. Comme on l'a déjà relevé, certains pays européens ont promulgué des lois sur la responsabilité conjointe mais il faut les appliquer efficacement.

Cinquièmement, les inspecteurs ont besoin de lignes directrices claires pour évaluer l'ampleur des abus dans la relation d'emploi en vue d'engager une action appropriée. Le défaut de versement de la rémunération constitue un abus qui n'est pas rare. Les migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables. Il n'est pas rare que des employeurs sans scrupules embauchent des migrants puis dénoncent discrètement leurs propres travailleurs aux autorités chargées de l'immigration juste avant le jour de paie pour les faire arrêter et expulser avant qu'ils puissent toucher leur salaire. Dans un certain nombre de cas, le défaut de versement des salaires ou les déductions de salaire illégales sont conjugués à des mesures de coercition, comme les menaces de recourir à la violence, les violences psychologiques, la restriction de la liberté de mouvement ou la rétention des pièces d'identité. Les migrants, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière, peuvent finir par se retrouver en situation de travail forcé d'où il leur est difficile de s'échapper. Les inspecteurs du travail ont un rôle essentiel à jouer pour permettre à ces travailleurs de bénéficier d'une assistance et collaborer avec les autorités pénales pour faire dûment appliquer les sanctions.

L'imposition de plus en plus répandue de mesures qui forcent les inspecteurs du travail à mener des activités visant à faire respecter les lois relatives à l'immigration dans le cadre de leur programme d'inspection des lieux de travail constitue un obstacle de plus en plus fréquent à l'efficacité de l'inspection du travail. Cela rend particulièrement difficile l'application efficace des normes du travail car cela a inévitablement pour effet de dissuader les travailleurs migrants, en particulier les plus vulnérables aux abus précisément en raison de leur statut légal précaire, d'exposer les conditions abusives ou de s'y opposer. Cette pratique crée un amalgame alors qu'il est nécessaire de distinguer l'application universelle des normes du travail et les fonctions de répression ciblée liées à des questions sans rapport avec la législation du travail. Comme on l'a déjà mentionné, cela n'est pas conforme aux principes généraux de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail. Cette pratique impose aussi des responsabilités en matière de police pour lesquelles les inspecteurs du travail ne sont ni compétents, ni formés, et en définitive, cela pousse davantage encore une portion importante de la main-d'œuvre immigrante dans des situations d'emploi non réglementées et clandestines.

---

## 3.2 Problèmes relatifs à la traite des êtres humains

Jusqu'à une date récente, l'accent était mis dans toute l'Europe sur le travail forcé touchant les travailleurs sans papiers ou ceux qui n'avaient pas migré en empruntant les circuits ordinaires. Cependant, la traite des êtres humains à des fins d'exploitation, y compris le travail forcé, prend actuellement une importance croissante dans les tâches auxquelles s'attellent les responsables politiques car de plus en plus d'éléments d'information attestant son existence sont révélés. Il s'agit de la forme de traite des êtres humains prédominante en Russie, et peut-être dans certains pays européens.<sup>43</sup>

Si la plupart des victimes identifiées par les autorités sont des femmes soumises à la traite à des fins d'exploitation sexuelle, le nombre de cas identifiés concernant des hommes soumis à la traite à des fins d'exploitation par le travail va croissant. Par exemple, en 2004, les cas de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle identifiés par l'Ukraine étaient deux fois plus nombreux que ceux qui avaient trait à l'exploitation par le travail. En 2007, l'écart entre ces deux catégories avait presque disparu et dans les six premiers mois de 2008, le nombre de cas d'exploitation par le travail a dépassé celui des cas d'exploitation sexuelle.<sup>44</sup>

Les principaux moyens de coercition liés à ce type d'exploitation par le travail comprennent la rétention du salaire, l'obligation d'exécuter des tâches contre la volonté du travailleur, les menaces de violence ou de dénonciation aux autorités et la confiscation du passeport ou des pièces d'identité. Ces dernières tactiques donnent à penser que les travailleurs sans papiers sont encore plus vulnérables à l'exploitation étant donné qu'ils peuvent se trouver en situation d'irrégularité à un double titre: au regard de la législation du travail et de la législation sur l'immigration.

Dans une récente décision de l'OSCE, le Conseil ministériel a souligné que «les mesures visant à s'attaquer à la traite à des fins d'exploitation par le travail devraient être conçues avec une plus grande participation des acteurs du monde du travail, notamment des organisations de travailleurs et d'employeurs, des administrateurs et des inspecteurs du travail, et encourager cette plus grande participation».<sup>45</sup> Le conseil a par ailleurs vivement engagé les pays à fournir une formation à cette question aux inspecteurs du travail et à faire en sorte que des ressources adéquates soient mises à leur disposition pour qu'ils s'acquittent de leur mission.

Dans la lutte contre le travail forcé et la traite des êtres humains, la plupart des pays se sont en priorité servi du droit pénal et ont eu tendance à négliger le rôle valable et complémentaire des inspecteurs du travail. Or, la législation du travail d'un pays peut constituer un point d'entrée utile pour combattre de telles pratiques. L'application de la législation du travail au moyen d'inspections et par la saisine des tribunaux du travail peut constituer une stratégie additionnelle permettant d'obtenir des résultats et d'aborder ces problèmes autrement que par la voie des sanctions pénales. Les inspecteurs du travail en particulier sont bien placés pour avertir les intéressés à un stade précoce avant que les cas de travail forcé et de traite des êtres humains ne deviennent des pratiques abusives bien ancrées. Les inspecteurs ont aussi plus facilement accès aux lieux de travail que la police et le ministère public tout en continuant de remplir une fonction de surveillance importante en vue d'une éventuelle action judiciaire. Par ailleurs, les inspecteurs bénéficient du fait qu'ils ont un rôle de conciliateurs, ce qui leur permet de mettre en œuvre un éventail de

---

<sup>43</sup> OIT. Forced labour: Facts and figures. The cost of coercion: Regional Perspectives. Mai 2009, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_106245.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_106245.pdf).

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Décision n°8/07, [http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28630\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28630_fr.pdf).

---

mesures «douces» depuis la prévention et les services consultatifs jusqu'aux campagnes de sensibilisation plus générales.<sup>46</sup>

#### **4. Remarques finales**

Le travail non déclaré est un phénomène complexe et chaque pays européen a adopté des approches différentes pour prévenir et éliminer les pratiques imprévues.

Il n'existe pas de solution globale qui corresponde à toutes les situations. Dans ce sens, on pourrait faire valoir qu'il est nécessaire d'entreprendre une action au niveau national et au niveau international dans le droit fil des différentes approches susmentionnées. Cette démarche a conduit la réunion du groupe d'experts à Budapest à élaborer un ensemble de lignes directrices qui devraient être prises en considération lors de l'établissement des plans et programmes nationaux sur le rôle de l'inspection du travail et le travail non déclaré. Il s'agit des lignes directrices exposées ci-après:

---

<sup>46</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-----ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-----ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf).

---

# Lignes directrices pour l'amélioration de la capacité des inspections du travail à lutter contre le travail non déclaré en Europe

## Introduction

Les présentes lignes directrices sont censées compléter le document ayant fait l'objet de discussions par le groupe d'experts à Budapest. Elles suivent de près le programme thématique de l'atelier et ne constituent pas tant une liste exhaustive de recommandations que des éléments clés que les inspections du travail devraient prendre en considération lorsqu'elles abordent le thème du travail non déclaré. Les présentes lignes directrices ne constituent pas non plus une liste définitive. Il s'agit en fait d'une tentative de reformuler un grand nombre des questions soulevées dans le cadre de l'atelier d'une manière plus concrète et plus axée sur l'action. Leurs utilisateurs sont appelés à faire part de leurs observations et elles sont susceptibles d'être ultérieurement ajustées.

### 1. Une définition commune du travail non déclaré. Est-ce nécessaire?

- Les pays n'ont pas tous une définition légale du travail non déclaré et il n'est pas sûr qu'une telle définition améliore nécessairement les efforts déployés par telle ou telle inspection du travail pour dissuader de recourir à cette pratique. Le risque que comporte une définition commune est qu'elle peut être réductrice (c'est-à-dire limitée au travail illégal et à la fraude sociale) en masquant les différences importantes qui existent d'un pays à l'autre entre les catégories de travailleurs non déclarés. Une telle définition pourrait aussi être trop étroitement liée à la notion d'illégalité, qui est un concept plus large que celui du travail non déclaré. Cependant, il importe d'un point de vue opérationnel que le sens des termes «travail non déclaré» soit clair (que ce soit au plan juridique ou au plan administratif interne). Cette clarté aidera les inspecteurs du travail à déceler le travail non déclaré, en particulier dans les situations ambiguës, qui constituent un obstacle important à la surveillance de ce phénomène.
- Il existe une grande diversité de situations liées au travail non déclaré. Pour prendre tous ces différents facteurs en compte lors d'une inspection, il faut que les inspecteurs aient des objectifs clairs, des normes cohérentes pour l'interprétation du droit et des instructions bien définies en fonction du type de travail non déclaré rencontré. Les situations de traite des êtres humains, par exemple, n'exigent pas la même approche de l'inspection que celles liées aux travailleurs non déclarés mais possédant des papiers.
- Les questions relatives à la main-d'œuvre migrante devraient être intégrées dans toute définition ou tout examen du travail non déclaré. Les travailleurs migrants sans papiers constituent une catégorie de travailleurs particulièrement vulnérables qui finissent souvent par se retrouver dans des situations de travail non déclaré. Les inspecteurs du travail devraient consulter les autorités chargées de la migration pour garantir la protection légitime des droits des travailleurs migrants – même dans les situations de travail illégal.
- L'autorité centrale chargée des inspections a un rôle de chef de file à jouer pour définir le travail non déclaré. C'est un point essentiel pour produire des orientations sur la manière dont les inspecteurs devraient cibler et déceler le travail non déclaré et pour fixer des normes pour l'interprétation du droit au cours d'une visite d'inspection.
- *Si une définition du travail non déclaré n'est pas indispensable, il faut cependant des indications techniques pour les inspecteurs au niveau national (par la voie de l'autorité centrale) afin d'identifier et traiter les cas de travail non déclaré. Les inspections du travail devraient procéder périodiquement à une planification et une*

---

*programmation stratégiques des besoins et des objectifs dans le cadre de la lutte contre le travail non déclaré en consultation avec les autres autorités compétentes et les partenaires sociaux.*

## **2. Réponses efficaces des inspections du travail nationales face au travail non déclaré**

- En règle générale, les activités d'inspection du travail devraient être axées sur l'obtention de résultats et la mise en œuvre de changements concrets dans le monde du travail. Un moyen d'être efficaces pour les inspections du travail consiste à avoir une stratégie claire dans la programmation, la planification et l'évaluation de leurs activités. Le travail non déclaré a été désigné comme sujet de préoccupations particulières en Europe. Il faut donc que les inspections élaborent des stratégies globales pour le traiter. Des campagnes spéciales ou des activités ciblées peuvent contribuer à la lutte générale contre ce phénomène, et le recours à des projets pilotes ou à des campagnes peut aider à tester des approches innovantes ou de nouvelles idées. Mais puisque le travail non déclaré est un problème épineux qui existe depuis longtemps et qui a des racines profondes, ces activités devraient être entreprises dans le contexte d'une stratégie ou d'un programme global visant le travail non déclaré. À cet égard, il est fortement recommandé que toute stratégie soit fondée sur une combinaison d'approches du travail non déclaré qui inclut un travail d'information et de sensibilisation, de prévention et de dissuasion (sanctions).
- Pour accentuer l'efficacité et l'impact d'un plan d'inspection concernant le travail non déclaré, il faut élaborer des méthodes pour mesurer et évaluer les résultats (par ex., des tableaux de notation). Cette approche garantira que les actions entreprises donnent les résultats escomptés. Elle améliorera aussi la transparence et établira des jalons qui serviront pour une planification future.
- Comme point de départ, il conviendrait d'envisager d'établir des registres et des systèmes de recueil de données au plan national et international. Il faudrait veiller particulièrement à ce que les niveaux de confidentialité attribués à ces données ne fassent pas obstacle au partage des informations entre les administrations compétentes. Cela ne devrait pas non plus empêcher la publication légitime de la raison sociale des entreprises qui abusent du travail non déclaré. Une telle publicité peut être efficace pour décourager ces pratiques et alerter les travailleurs. Il conviendrait d'étudier de nouvelles façons d'utiliser les données recueillies et les médias.
- En outre, l'amélioration du partage des données sur le travail non déclaré avec les autres ministères et pouvoirs publics compétents devrait constituer une priorité pour les inspections du travail. L'échange d'informations améliore l'efficacité et encourage la collaboration, en donnant aux diverses administrations une meilleure vue d'ensemble du travail non déclaré dans le pays et en renforçant leur capacité d'adapter leurs réponses. Plus encore que le partage de l'information, l'organisation de visites d'inspection conjointes renforce la coordination et la communication mutuelle des connaissances entre les différents organes chargés des inspections et peut constituer un élément important d'une stratégie nationale visant le travail non déclaré.
- D'une manière générale, les inspecteurs du travail ne sont pas formés à la question du travail non déclaré, qui devrait être incluse dans les programmes de formation des inspections.
- Les visites d'inspection devraient porter sur tous les aspects liés au travail non déclaré et pas seulement sur le fait que le travailleur n'est pas déclaré. Par exemple, lorsqu'une situation de travail non déclaré est décelée, les inspecteurs devraient s'assurer que les prestations qui reviennent au travailleur (et toute rémunération non

---

encore versée) lui soient payés. Les inspecteurs devraient aussi contrôler les conditions de sécurité et de santé sur le lieu de travail et infliger des amendes en cas de non respect de la réglementation. De plus, lorsque différentes inspections sont chargées des inspections techniques et sociales, elles devraient coordonner leurs visites pour faire en sorte que tous les aspects de l'inspection du travail soient couverts. Dans les cas de travail non déclaré, les inspecteurs devraient se préoccuper de contrôler les conditions de travail générales et non pas seulement les problèmes concernant la relation d'emploi.

*Au niveau national, l'autorité centrale chargée des inspections devrait étudier et planifier des activités spécifiques dans les secteurs où l'on sait ou bien où l'on soupçonne que le travail non déclaré est répandu. Les visites d'inspection et les autres actions liées au travail non déclaré devraient être entreprises en coopération avec les ministères et les organismes administratifs compétents. Au-delà des inspections conjointes, cela peut inclure l'établissement de programmes de formation mutuelle sur le travail non déclaré, l'échange d'informations et la coordination des sanctions. Une méthode fondée sur des tableaux de notation devrait être établie pour surveiller et mesurer l'impact des plans d'inspection annuels dans le cadre de la lutte contre le travail non déclaré.*

*En ce qui concerne le perfectionnement professionnel des inspecteurs du travail, les plans de formation nationaux devraient comporter des modules spécifiques traitant du travail non déclaré et de sujets connexes comme la migration et la traite des êtres humains. Ces cours devraient aussi inclure un volet centré sur la sensibilisation pour préparer les inspecteurs à s'occuper des travailleurs non déclarés qui peuvent se trouver dans des situations d'emploi abusives et qui n'ont ni les compétences linguistiques, ni les connaissances, ni les moyens de représentation nécessaires pour pouvoir défendre efficacement leurs propres intérêts.*

### **3. Coopération entre les inspections du travail et les organisations de travailleurs et d'employeurs**

- Les plans et programmes d'inspection visant le travail non déclaré devraient être élaborés au niveau national, et si possible au niveau sectoriel, en étroite consultation avec les partenaires sociaux. Les méthodes, campagnes, procédures de dépôt de plainte et autres actions appropriées pour lutter contre le travail non déclaré devraient être convenues à l'avance.
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient engager régulièrement le dialogue avec les autorités chargées de l'inspection du travail dans le cadre de leurs propres activités dans le domaine du travail non déclaré en vue de décourager le dumping social et de protéger les droits des travailleurs quel que soit leur statut légal dans le pays. La coopération entre le gouvernement, les travailleurs et les employeurs sur la question du travail non déclaré devrait être encouragée à tous les niveaux du système de relations professionnelles d'un pays.
- Des efforts devraient aussi être déployés pour encourager la collaboration entre les travailleurs non déclarés eux-mêmes et les autorités chargées de l'inspection (par ex., une période de résidence garantie pour les travailleurs migrants sans papiers qui notifient des situations de travail sans papiers aux inspecteurs).
- *Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations devraient être consultés dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan périodique d'une inspection du travail sur le travail non déclaré. En outre, ces consultations devraient envisager l'établissement de mesures de protection pour les travailleurs non déclarés (en*

---

*particulier les migrants et les travailleurs victimes de la traite) en coordination avec les autres administrations concernées.*

#### **4. L'imposition de sanctions comme moyen de dissuasion**

- Même lorsque des mesures préventives sont en place, les inspections devraient avoir recours à des sanctions efficaces et dissuasives pour décourager le travail non déclaré. À cet égard, les amendes devraient être proportionnelles aux infractions et il devrait y avoir des procédures simplifiées pour le recouvrement des amendes sans délais inutiles.
- Des approches innovantes de l'imposition de sanctions comme la «contribution de solidarité» en Belgique ou l'obligation pour les employeurs en infraction de suivre une formation de sensibilisation au travail non déclaré pourraient aussi être envisagées en complément des sanctions classiques.
- Des programmes éducatifs et consultatifs à l'intention des partenaires sociaux et du grand public devraient aussi être considérés comme faisant partie de la réponse globale des inspections du travail vis-à-vis du travail non déclaré et comme un élément des activités de sensibilisation et de prévention.
- *Les sanctions devraient être renforcées de deux manières: i) établir de nouveaux types d'amendes qui encouragent et améliorent le respect de la réglementation et qui soient intégrées aux autres stratégies de lutte contre le travail non déclaré (par ex., une formation ou une sensibilisation dans les cas de non-respect de la réglementation); et ii) relever le montant des amendes dissuasives tout en améliorant la rapidité du recouvrement, en particulier dans les cas graves de travail non déclaré.*

#### **5. Approches communes du travail non déclaré: actions transfrontières et actions au niveau de l'UE**

- Les actions entreprises au niveau national contre le travail non déclaré ne suffisent pas à elles seules, en particulier compte tenu du fait qu'il a souvent un caractère transfrontières (par ex., la main-d'œuvre migrante, les travailleurs détachés). Des actions complémentaires devraient être entreprises au niveau international, en commençant par le partage des connaissances au moyen de bases de données communes, de registres communs et, dans certains cas, d'inspections transfrontières menées conjointement par les inspections nationales, surtout à proximité des zones frontalières.
- Ensemble, les pays devraient s'efforcer de synchroniser les systèmes d'information et d'encourager la compréhension des systèmes d'inspection et des réglementations sur le travail non déclaré des différents pays. Des formations et activités conjointes, ainsi que des détachements réciproques devraient être envisagés comme moyen de créer des réseaux professionnels entre inspecteurs et d'améliorer la compréhension entre les inspections nationales.
- Il conviendrait d'envisager l'élaboration d'un système de sanctions coordonné au niveau régional, en particulier en ce qui concerne l'application de la loi au-delà des frontières. À cette fin, une étude devrait être entreprise sur les difficultés rencontrées pour exécuter effectivement les sanctions au travers des frontières nationales comme point de départ pour la formulation de lignes directrices internationales.
- *Au-delà des accords bilatéraux en matière d'inspection du travail, une stratégie régionale globale devrait être proposée et mise en œuvre au niveau de l'UE afin*

---

*d'améliorer la coordination entre les inspections du travail sur le travail non déclaré. Le recueil de données, la formation et les sanctions devraient toujours être considérés comme des éléments faisant partie d'une stratégie globale pour renforcer l'action nationale et atteindre les objectifs de la Commission européenne dans le cadre de la lutte contre le travail non déclaré.*

## **6. Action de l'OIT**

L'OIT travaille avec les autorités des pays européens chargées de l'inspection du travail et avec la Commission européenne pour faciliter la conception de politiques nationales et internationales relatives au travail non déclaré conformément aux normes de l'OIT et en s'inspirant des présentes lignes directrices.

## Annexe 1

### La prévalence du travail non déclaré et des revenus annuels dans l'UE

Country	% engaged in undeclared work in last 12 months	Average total number of hours of undeclared work in last 12 months	Average annual undeclared income per person (€)	Average annual undeclared income per undeclared worker (€)
<b>Continental Europe</b>				
AT	7%	113	19	1,875
BE	6%	158	140	3,496
DE	3%	95	28	1,381
FR	6%	167	111	3,685
IE	4%	253	60	2,013
LU	5%	187	210	6,998
NL	13%	100	85	1,210
UK	2%	81	138	2,308
<b>East-Central Europe</b>				
BG	5%	649	240	4,802
CZ	7%	157	88	1,252
EE	11%	182	305	2,772
HU	7%	296	87	1,244
LT	7%	347	369	5,275
LV	15%	390	602	4,015
PL	5%	359	84	1,686
RO	4%	266	449	11,234
SI	5%	97	45	752
SK	6%	198	112	2,245
<b>Nordic countries</b>				
DK	18%	68	254	1,410
FI	4%	51	48	1,211
SE	10%	78	105	1,055
<b>Southern Europe</b>				
CY	1%	218	226	3,764
EL	4%	376	34	1,140
ES	3%	276	37	1,827
IT	3%	550	97	2,427
MT	2%	363	121	2,437
PT	3%	320	329	2,530
<b>EU27</b>	<b>5%</b>	<b>199</b>	<b>164</b>	<b>3,294</b>

Source: Eurobarometer survey on undeclared work in the EU, 2007

## Annexe 2

### Type de travail non déclaré dans l'UE, par pays et par groupe de pays

Country	Percentage of undeclared work that comprises:			
	Waged jobs for companies or businesses	Self-employment for friends, family and neighbours	Self-employment for other private persons or households	Other/do not know/refusal
<b>Continental Europe</b>				
AT	14	58	16	12
BE	24	57	17	2
DE	21	59	13	7
FR	13	70	12	5
IE	15	48	23	14
LU	7	72	16	5
NL	18	62	15	5
UK	28	56	11	5
<b>East-Central Europe</b>				
BG	50	22	28	-
CZ	23	66	3	8
EE	20	41	35	4
HU	33	39	24	4
LT	15	43	42	-
LV	18	41	32	9
PL	26	32	31	11
RO	12	57	19	12
SI	15	66	13	6
SK	16	53	28	3
<b>Nordic countries</b>				
DK	16	68	13	3
FI	9	89	2	-
SE	14	68	16	2
<b>Southern Europe</b>				
CY	-	55	45	-
EL	27	41	32	-
ES	29	41	30	-
IT	13	41	44	2
MT	77	0	9	14
PT	35	33	26	6
<b>EU27</b>	<b>20</b>	<b>55</b>	<b>20</b>	<b>5</b>

Source: Eurobarometer survey, 'Undeclared work in the EU', 2007

---

## Annexe 3

### Incidence du travail non déclaré l'UE des 27, par secteur et groupe de pays (en %)

% of undeclared work in:	Continental Europe	East-Central Europe	Nordic countries	Southern Europe	EU27
Household services	23	7	11	30	19
Construction	16	19	27	3	16
Personal services	11	7	4	10	9
Hotels and restaurants	9	2	4	17	8
Repair services	7	5	4	9	7
Industry	1	5	7	13	5
Agriculture	2	9	2	3	4
Transport	2	4	11	2	3
Retail	2	6	1	1	3
Other	17	15	20	7	15
Refusal/don't know	9	22	9	7	12
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: Eurobarometer survey on undeclared work in the EU, 2007

---

## Annexe 4

### Questionnaire: inspection du travail et travail non déclaré

1. DEFINITION LEGALE: La législation de votre pays définit-elle la notion de travail non déclaré? Dans l'affirmative, comment est-elle définie?
2. LEGISLATION APPLICABLE: Veuillez indiquer les principales dispositions légales qui s'appliquent au travail non déclaré.
3. Veuillez communiquer des données de base sur le travail non déclaré dans votre pays.
4. MESURES VISANT A DECOURAGER LE TRAVAIL NON DECLARE: Veuillez donner certains exemples de prévention/sanction du travail non déclaré dans le système d'administration du travail de votre pays.
5. INSPECTION DU TRAVAIL ET TRAVAIL NON DECLARE
  - 5.1 Chiffres<sup>47</sup>
    - 5.1.1 Globalement, combien de visites d'inspection du travail et d'actions (sanctions, etc.) sont entreprises chaque année?
    - 5.1.2 Parmi celles-ci, combien de visites et d'actions ciblant spécifiquement le travail non déclaré sont entreprises chaque année?
    - 5.1.3 Au cours des trois dernières années, y a-t-il eu une augmentation du travail non déclaré dans votre pays? Dans l'affirmative, veuillez communiquer les données qui montrent cette progression.
  - 5.2 Y a-t-il une politique officielle de l'administration du travail/l'inspection du travail liée au travail non déclaré dans votre pays? Dans l'affirmative, veuillez indiquer ses principales caractéristiques et ses principaux objectifs.
  - 5.3 L'inspection du travail de votre pays tient-elle des registres ou dispose-t-elle d'autres informations recueillies sur le travail non déclaré? De quelles informations s'agit-il? Comment sont-elles utilisées par les inspecteurs du travail, en particulier pour préparer les visites?
  - 5.4 Comment la question du travail non déclaré est-elle incorporée dans le plan ou le programme de l'inspection du travail? Y a-t-il des consultations avec les partenaires sociaux dans le cadre de ce processus? Dans l'affirmative, à quel niveau?
  - 5.5 Y a-t-il un organe/une unité/une section spécialisé(e) de l'inspection qui s'occupe du travail non déclaré? Dans l'affirmative, veuillez décrire sa fonction et le nombre de fonctionnaires qui en relèvent.

---

<sup>47</sup> Lorsque cela est possible, veuillez indiquer les données ventilées par sexe. Par ailleurs, séparez les résidents légaux détenteurs d'un permis de séjour (UE ou national) et les résidents non régularisés. Veuillez aussi donner les chiffres concernant le travail forcé/la traite des êtres humains lorsque ces statistiques existent.

- 
- 5.6 Y a-t-il des programmes de formation spécifiques sur le travail non déclaré à l'intention des inspecteurs? A l'intention des fonctionnaires en général? Veuillez les décrire brièvement.
- 5.7 Intégration de la question du travail non déclaré dans les visites d'inspection.
- 5.7.1 Y a-t-il des méthodes d'inspection spéciales pour enquêter sur le travail non déclaré?
- 5.7.2 Y a-t-il une collaboration avec les autres autorités ou agences?
- 5.7.3 Sanctions du travail non déclaré infligées par l'inspection du travail.
- 5.7.4 Y a-t-il une procédure de sanctions spéciale visant le travail non déclaré?
- 5.7.5 Y a-t-il des sanctions spéciales pour le travail non déclaré (notamment des montants différents pour les amendes)?
- 5.7.6 La législation prévoit-elle des procédures spéciales de droit pénal ou civil pour réprimer le travail non déclaré?
- 5.8 Y a-t-il une méthode d'évaluation des mesures en place pour l'inspection du travail non déclaré? Dans l'affirmative, veuillez la décrire.
- 5.9 Les inspecteurs ont-ils soulevé des problèmes relativement à la surveillance et à la répression du travail non déclaré? Dans l'affirmative, de quels problèmes s'agit-il, et quelles mesures ont-elles été prises pour y faire face?
6. MESURES ADMINISTRATIVES
- 6.1 Avez-vous une expérience en matière de collaboration ou de suivi avec d'autres administrations (comme les autorités chargées de la migration, les agences d'emploi, les autorités fiscales, etc.) une fois que des cas de travail non déclaré ont été découverts durant les visites d'inspection? Veuillez préciser.
- 6.2 Existe-t-il des accords de coopération/une collaboration transfrontières entre les inspections du travail/les organes d'inspection dans différents pays dans le domaine du travail non déclaré? Dans l'affirmative, veuillez préciser leur contenu/les sujets couverts.
- 6.3 Y a-t-il des expériences de collaboration avec les partenaires sociaux sur la question du travail non déclaré? Veuillez préciser.
7. CRISE ET TRAVAIL NON DÉCLARÉ
- 7.1 Existe-t-il des éléments d'information montrant que l'impact de la récession économique actuelle, à savoir une hausse du chômage dans le secteur formel, a entraîné une augmentation du travail non déclaré?
- 7.2 Dans l'affirmative, y a-t-il des tendances nouvelles concernant la configuration du travail non déclaré? Par exemple, des personnes enregistrées comme travailleurs indépendants qui ont un plus grand nombre d'activités «au noir», qui utilisent davantage les compléments de salaire non déclarés, ou bien l'utilisation accrue par des entreprises enregistrées de travailleurs déclarés comme chômeurs et recevant des indemnités de chômage?
- 7.3 Le gouvernement de votre pays a-t-il récemment adopté des mesures pour faire face à ces nouveaux types de travail «précaire» non déclaré?
-

---

## Annexe 5

### Réunion de Budapest

#### Jeudi 29 octobre 2009

8.00 – 8.30	Enregistrement et dispositions administratives
8.30 – 8.45	Allocution de bienvenue et remarques liminaires: Mark Levin, Directeur, BSR-Budapest Giuseppe Casale, Directeur, LAB/ADMIN
8.45 – 10.45	Session 1: Les différentes formes de travail non déclaré en Europe et le rôle de l'inspection du travail
	Présidence et remarques liminaires: René Robert, LAB/ADMIN Présentations par pays Discussion
10.45 – 11.00	Pause-café
11.00 – 13.00	Session 2: Stratégies de l'inspection du travail pour déceler les formes de travail non déclaré: approches fondées sur la prévention et sur la collaboration
	Présidence et remarques liminaires: Maria-Luz Vega, LAB/ADMIN Présentations par pays Discussion
13.00 – 14.30	Déjeuner
14.30 – 16.00	Session 3: Actions visant à lutter contre le travail non déclaré: Approches de l'inspection du travail visant à promouvoir le respect de la réglementation – établir un équilibre entre la prévention et les sanctions
	Présidence et remarques liminaires: Carmen Bueno, Conseillère technique principale, BSR-Budapest Présentations par pays Discussion
16.00 – 16.15	Pause-café

---

16.15 – 18.00      Session 4: Inspection du travail et travailleurs détachés: difficultés et solutions

Présidence et remarques liminaires:  
Nadine Fischer, LAB/ADMIN

Présentations par pays  
Discussion

Evening

Dîner

**Vendredi 30 octobre 2009**

8.30 – 10.30      Session 5: Collaboration entre les inspections du travail et les autres organismes (nationaux et internationaux) pour lutter contre le travail non déclaré: étendue et limites de la collaboration

Présidence et remarques liminaires:  
Maria-Luz Vega, LAB/ADMIN

Présentations par pays  
Discussion

10.30 – 11.00      Pause-café

11.00 – 13.00      Session 6: Stratégies communes pour lutter contre le travail non déclaré: synergies possibles avec les partenaires sociaux

Présidence et remarques liminaires:  
Patrick Taran (MIGRANT) et Beate Andree (DECL)

Présentations par pays  
Discussion

13.00 – 14.30      Lunch break

14.30 – 15.30      Session 7: Remarques récapitulatives et finales  
Mark Levin, Directeur, BSR-Budapest  
Giuseppe Casale, Directeur, LAB/ADMIN

## Annexe 6

### Liste des experts

<b>Pays</b>	<b>Noms</b>	<b>Titres</b>
Angleterre	WILLIAMS Colin C.	Professeur de Politique publique, Faculté de Management, Université de Sheffield
Belgique	VAN DAMME Karel	Conseiller général, Inspection en matière de Bien-être au travail, Service public fédéral de la Belgique, Emploi, Travail et Concertation sociale
Belgique	PANKER Maria	Expert national détaché, Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances
Belgique	BECK Ludo	Conseiller général, Service public fédéral de la Belgique, Emploi, Travail et Concertation sociale, Contrôle des lois sociales
Bulgarie	ATANASOVA Veselina	Chef d'unité, Unité de Projets et Programmes internationaux, Agence exécutive de l'Inspection générale du travail
Bulgarie	DIMITROVA Irena	Agence exécutive de l'Inspection générale du travail, Chef d'unité
Espagne	ALÍA RAMOS Manuel	Sous-Directeur général de l'Inspection en matière de Sécurité sociale, Economie irrégulière et Immigration. Direction générale de l'inspection du travail et de la sécurité
Espagne	ARAGÓN BOMBÍN Raimundo	Directeur général, Inspection du Travail et de la Sécurité sociale
Espagne	Marta Rodriguez-Tarduchy Diez	Conseiller du Travail et de l'Immigration OIT Ministère du Travail et de l'Immigration de l'Espagne
Estonie	LIND Annely	Avocate en Chef, Inspection générale du travail de l'Estonie
France	BESSIÈRE Jean	Direction générale du travail - Adjoint au DGT, Chef du service de l'Animation territoriale de la politique du travail, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
France	CRISTOFORETTI Jean Daniel	Directeur des Etudes, Institut national du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle
Hongrie	GADOR János	Conseiller spécial (International), Inspection générale du travail de la Hongrie (OMMF)
Hongrie	DUDAS Katalin	Conseiller spécial (International), Inspection générale du travail de la Hongrie (OMMF)
Irlande	DEERING, Gerard	Directeur, Autorité nationale des droits de l'Emploi
Lettonie	JONIKANE Inga	Chef adjoint de l'Unité juridique, Inspection d'Etat du travail
Lituanie	MACIULAITIS Vilius	Chef adjoint de l'Inspection d'Etat du travail
Ex-République yougoslave de Macédoine	JOVANOVSKI Goran	Directeur, Inspection nationale du travail
Pologne	JAWORSKI Robert	Chef de l'Inspection du travail, Inspection nationale du travail
Pologne	LESNIEWSKI Jaroslaw	Directeur de la Légalité, Département de l'Emploi
Portugal	PINTADO NUNES Joaquim	Chef du Département de l'Inspection d'appui aux activités, ACT – Autorités pour les conditions de travail
BSR-BUDAPEST	LEVIN Mark	Directeur, BSR-Budapest
BSR-BUDAPEST	BUENO Carmen	CTA
BSR-BUDAPEST	KNOWLES Anne	Spécialiste principal, ACT/EMP

---

BSR- BUDAPEST	SHEKERDJIEVA Svetla	Spécialiste principal, ACTRAV
BIT-GENEVE	CASALE Giuseppe	Directeur, LAB/ADMIN
BIT-GENEVE	VEGA Maria-Luz	LAB/ADMIN
BIT-GENEVE	FISCHER Nadine	LAB/ADMIN
BIT-GENEVE	ROBERT René	LAB/ADMIN
BIT-GENEVE	ANDREES Beate	DECLARATION
BIT-GENEVE	TARAN Patrick	MIGRANT