

Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal

DILTI

LA VERBALISATION DU TRAVAIL ILLEGAL

LES CHIFFRES DE L'ANNEE 1997

par

Claude-Valentin MARIE

Chargé de mission
Responsable des Etudes

SOMMAIRE

Note de méthode	3
Les chiffres clés.....	4
La verbalisation du travail : analyse.....	6
Le coût du travail illégal : les difficultés d'une évaluation globale18
Le dispositif de contrôle : encourager la coordination.....	22
Annexe.....	24

NOTE DE METHODE

TADEES : UN OUTIL INFORMATIQUE ORIGINAL.

La diversité des composantes économiques, sociales et géographiques du travail illégal demeure encore mal connue. Cette méconnaissance a une double conséquence : elle complique toute prévention efficace et alimente les idées fausses de l'opinion.

Seule l'analyse des procès-verbaux établis par les services de contrôle fournit, pour l'instant, une approche rationnelle de cette délinquance. Pour les traiter, un outil informatique original (TADEES) a été conçu et mis en place à la DILTI, après avis favorable de la CNIL.

TADEES ne constitue pas un fichier des contrevenants. Ce traitement informatique est anonyme et il n'enregistre pas les suites pénales des affaires en cause. Il vise à améliorer la connaissance des divers aspects du travail illégal et il répond au souci d'une plus grande fiabilité des indicateurs disponibles sur cette matière.

Les données enregistrées sont le service verbalisateur, le lieu du constat (département/région), la date du constat et de clôture du procès-verbal ; le nombre, l'activité, la forme juridique et la nationalité des établissements ou entreprises concernés ; le nombre et la qualification des infractions relevées ; le nombre, la nationalité, le sexe et le statut du ou des mis en cause ; le nombre, le statut, la nationalité et le sexe du ou des salariés victimes d'une embauche illégale.

Cet enregistrement est précédé d'une lecture exhaustive de l'ensemble des procès-verbaux reçus à la DILTI pour - après analyse - constituer les fiches de saisie. La périodicité choisie est celle de l'année civile, basée sur la date de clôture du procès-verbal.

LA NOTION DE TRAVAIL ILLEGAL

La notion générique de travail illégal désigne une série d'infractions à l'ordre public économique et social qui renvoient chacune à une incrimination précisément établie par le code du travail.

Ces infractions sont, notamment, le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi direct ou indirect d'un étranger dépourvu de titre de travail, le détournement des règles organisant le travail temporaire, le placement payant, l'emploi non déclaré d'un salarié par un particulier, le cumul d'emplois et la fraude aux revenus de remplacement..

Parmi toutes ces infractions, le *travail dissimulé* (dénommé travail clandestin antérieurement à la loi du 11 mars 1997) occupe une place prépondérante dans le champ du travail illégal. Sa définition juridique précise les deux formes de fraude qu'il s'agit de sanctionner : la dissimulation d'activités économiques d'une part, la dissimulation de salariés d'autre part.

Se rend coupable de *travail dissimulé*, aussi bien celui qui exerce une activité économique sans avoir déclaré son entreprise, que l'employeur qui dissimule tout ou partie de ses salariés.

Contrairement à ce que suggère l'expression impropre de "*travailleur clandestin*", **ce délit ne peut être relevé à l'encontre du salarié non déclaré par son employeur.** Victime de la dissimulation de son emploi organisée par ce dernier, le salarié ne peut en être tenu pour responsable ou co-responsable. .

De même, en définissant le *travail dissimulé* le législateur n'a fait **aucune référence à la nationalité de l'auteur ou de la victime de l'infraction.** C'est dire que la loi n'établit aucune relation a priori entre la situation administrative des étrangers et le travail dissimulé.

LES CHIFFRES CLES

10.049 procès-verbaux
10.663 entreprises concernées
17.505 infractions relevées
13.534 personnes mises en cause
21.266 salariés illégalement embauchés

Ces résultats ne rendent évidemment pas compte de toutes les pratiques illégales d'activité et d'emploi, mais seulement de la part rendue visible par l'action des services de contrôle à travers leur verbalisation.

Cette limite soulignée, l'intérêt de ce traitement demeure entier. Il fournit un ensemble d'indicateurs rationnels qui décrivent la diversité du travail illégal, en précisant l'importance relative de ses composantes et les caractéristiques de ses protagonistes.

PROGRESSION CONTINUE DE LA VERBALISATION

La vive progression de la verbalisation enregistrée au milieu des années 90 ne s'est pas maintenue au même rythme les années suivantes. L'année 1997 est marquée par une stabilisation de l'activité des services : le total de leurs procès-verbaux s'élève à 10.049, contre 10.020 en 1996. Néanmoins, en cinq ans la verbalisation du travail illégal a progressé de 76 %.

PRES DE 60 % DES DELITS RELEVES DANS LES ACTIVITES DE SERVICES

La répartition par activités économiques ne montre pas de modification des tendances antérieures. Le **secteur des services** demeure le plus concerné, et sa part dans le total de la verbalisation continue chaque année de croître : elle dépasse cette fois les deux tiers.

MOINS DE 6 % DES SALARIES ILLEGALEMENT EMBAUCHES SONT DES ETRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

A l'occasion de leurs contrôles, les services habilités ont constaté l'emploi illégal de près de 21.266 salariés. Deux traits majeurs confirment là aussi les tendances antérieures :

- le premier est la part grandissante des nationaux dans cet ensemble (60 % contre 51 % en 94).
- le second, à l'inverse, est la baisse sensible de la part des salariés étrangers dépourvus de titre de travail. En 5 ans, leur effectif a diminué de plus moitié. En 1997, ils formaient moins de 6 % de l'ensemble des salariés illégalement embauchés dans l'année, contre 17 % en 1992.

LA VERBALISATION DU TRAVAIL ILLEGAL EN 1997 : ANALYSE

Baisse du nombre moyen d'infractions relevées par procès-verbal.

Après une forte poussée en 1994, liée à la forte sensibilisation dont les services ont été l'objet les deux années précédentes, la verbalisation du travail illégal a connu à partir de 1996 une croissance plus modérée. Cette année là, la progression estimée au niveau national masquait un recul déjà sensible dans certaines régions.

C'était le cas notamment de celles placées sous la compétence des antennes de Marseille et de Toulouse. Cette inflexion se confirme en 1997. Il convient d'y être attentif. Son accélération marquerait la première rupture significative en ce domaine depuis 10 ans.

Comparée aux années précédentes, l'analyse de la verbalisation de l'année 1997 montre aussi une diminution sensible du total des infractions relevées et du nombre de personnes mises en cause, en dépit d'une légère progression du total des procès-verbaux. Trois raisons au moins pourraient expliquer cette évolution paradoxale.

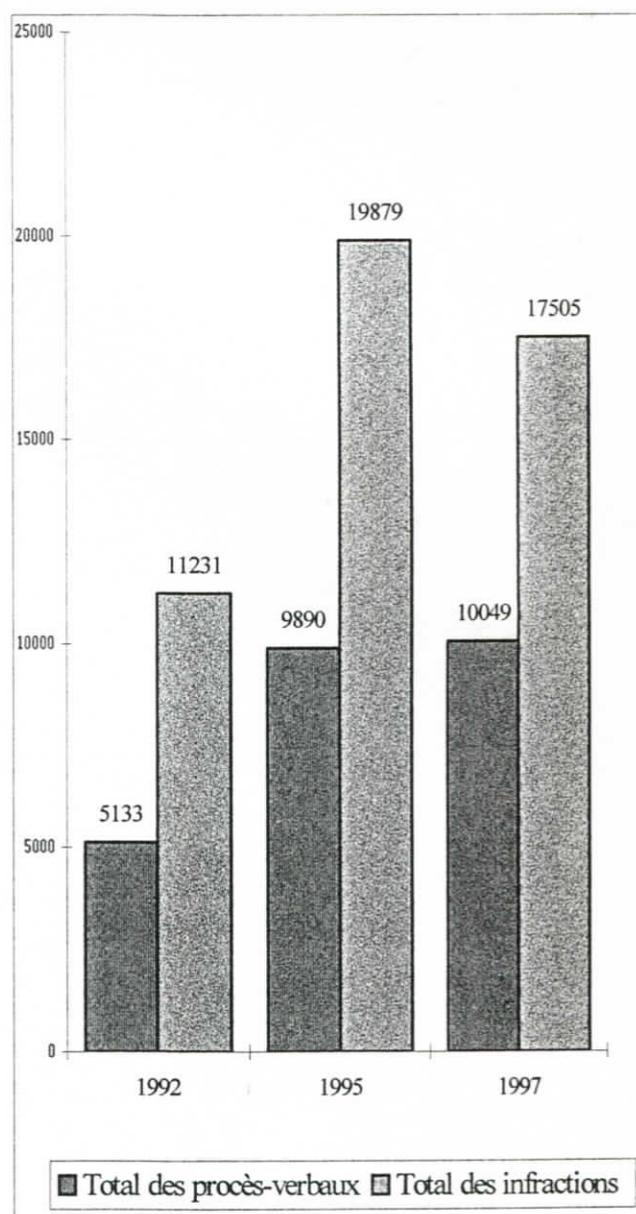
⊖ La première reviendrait à l'attribuer à une moindre vigilance des services de contrôle face aux situations les plus complexes, celles qui mettent en cause plusieurs protagonistes et susceptibles de regrouper un plus grand nombre d'infractions.

Cette attitude les aurait conduit à privilégier, plus que par le passé, les affaires les plus simples. Si cette explication n'est pas infondée, elle paraît très insuffisante.

Le niveau maintenu des constats de marchandage et de prêt illicite de main d'œuvre témoigne que les services n'ont nullement renoncé cette dernière année à s'attaquer aux affaires les plus complexes.

⊖ Une deuxième explication tiendrait à la croissance, dans le volume des procès-verbaux enregistrés, de ceux établis par des services ayant une compétence limitée à la seule infraction de *travail dissimulé*.

Dans ce cas, la probabilité s'accroît de procès-verbaux dressés avec un seul mis en cause incriminé pour ce seul délit. Ce constat n'enlève rien à la détermination des agents concernés ni à l'importance de leur contribution à la lutte contre le travail illégal.



● La troisième raison est relative aux progrès enregistrés dans la maîtrise de ce contentieux par les services. Cela vaut tout spécialement pour l'usage des notions *d'exercice* et de *recours* au travail dissimulé. Il était assez fréquent, en effet, de trouver dans les procès-verbaux établis par certains services une mise en cause du (ou des) salarié(s) victime(s) pour *exercice de travail dissimulé* et une incrimination de leur employeur pour *recours à travailleur(s) dissimulé(s)*.

Dans les procès-verbaux concernés, cette erreur avait pour conséquence directe une multiplication (injustifiée) du nombre d'infractions relevées et du nombre de personnes mises en cause¹. Les progrès observés sur ce plan sont nets. S'ils ont, à l'évidence, pesé sur le volume des délits comptabilisés, ils n'ont pas moins renforcé l'efficacité de l'action engagée.

Cela précisé, l'ensemble des résultats enregistrés ne révèle aucune autre distortion par rapport au début des années 90. Tous les enseignements des années précédentes, sur la distribution sectorielle du travail illégal et la part grandissante des nationaux parmi les protagonistes de cette délinquance, se trouvent confirmés. Il en est de même des hypothèses formulées sur la modification de pratiques des employeurs et sur les disponibilités nouvelles que leur offre le marché du travail.

CONCENTRATION ACCRUE DU TRAVAIL ILLÉGAL DANS LES SERVICES.

La répartition par secteur économique de la verbalisation opérée en 1997 ne montre aucune inflexion des tendances antérieures. Elle se maintient ou s'accroît légèrement dans les secteurs les plus dynamiques.

Les services demeurent les plus en vue. L'ensemble du secteur rassemblait 62 % du total des infractions relevées en 1997, contre en [...] 1992 et 59% en 1995. En première ligne pour la création d'emplois, ils sont aussi les plus touchés par la verbalisation du travail illégal (tableau.3).

En tête, on trouve toujours le commerce et les hôtels-café-restaurants, mais d'autres activités moins traditionnelles sont aussi concernées (informatique). Cette inflexion encore limitée en nombre de procès-verbaux établis, mérite qu'on y soit attentif.

Ces résultats confirment une fois de plus que travail illégal ne rime pas forcément avec activités en déclin. Contrairement aux idées reçues, il accompagne (ou même anticipe) les mutations générales de l'activité économique et de l'emploi.

Le **bâtiment** conserve cependant toute sa part dans ce contentieux. Il présente même la particularité d'être le secteur le mieux représenté dans la verbalisation sur l'ensemble du territoire national et d'être concerné par toutes les formes du travail illégal (emploi d'étrangers sans titre, travail dissimulé, marchandage et prêt illicite de main d'œuvre).

¹ C'est aussi pour lever ces confusion que la loi du 11 mars 1997 a profondément remanié la rédaction de l'article L.324-9 et 10 qui définit le travail dissimulé. Ce faisant, elle a aussi simplifié les modalités d'incrimination prévue par le texte antérieur. Voir : C-V MARIE, *La loi du 11 mars 1997 sur le travail illégal : les donneurs d'ordre en premières ligne*. In *Regard sur l'actualité*, N°235, novembre 1997. La Documentation française. Paris.

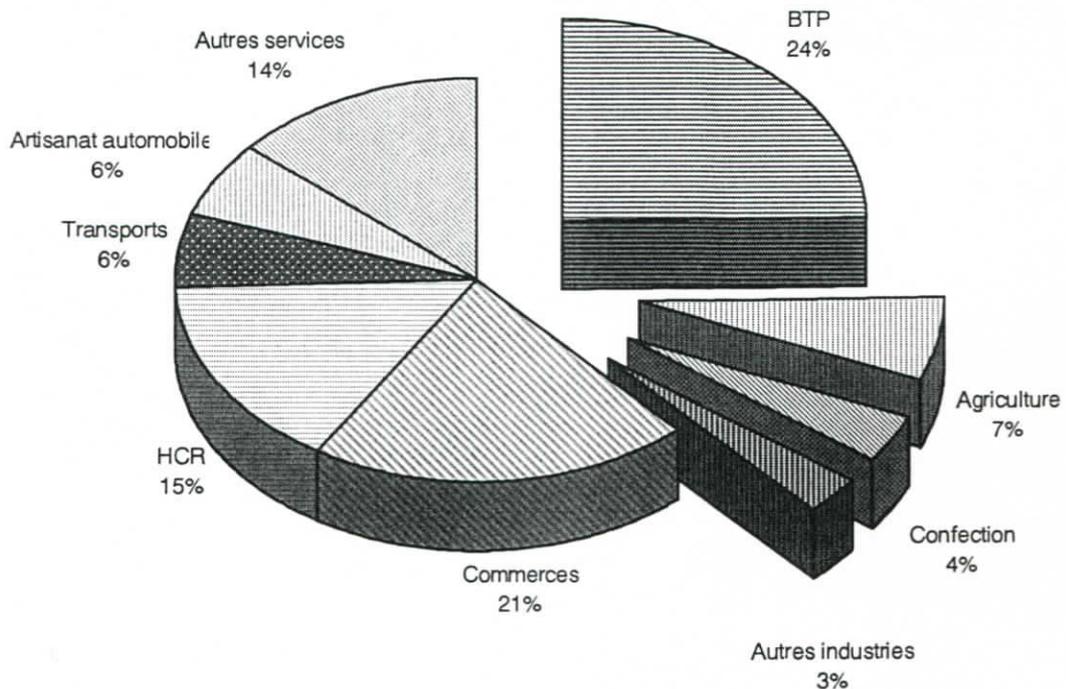
L'examen détaillé des constats qui y ont été opérés confirme les indications précédentes sur l'évolution des pratiques illégales d'emploi. Malgré une forte tradition d'appel à l'immigration, les employeurs indécents de ce secteur apparaissent désormais moins enclins à embaucher des étrangers dépourvus de titre de travail qu'à dissimuler leurs salariés (nationaux ou étrangers en situation administrative régulière).

La **confection**, souvent citée en exemple, n'est plus concernée que par 4 % des infractions relevées en 1997. La particularité du secteur est un recours plus que fréquent que la moyenne à l'emploi d'étranger « sans titre ».

TABLEAU 3. TOTAL DES INFRACTIONS RELEVÉES DE 1992 A 1997, SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ.

Année	Total	Agriculture	Confection	B.T.P.	Autres Industries.	Commerce	H.C.R.	Autres Services
1992	11.384	8 %	4,5 %	31,4 %	4,3 %	16,2 %	13,2 %	22,4 %
1995	19.879	8 %	3 %	25,5 %	4 %	20 %	15 %	24 %
1997	17.505	7 %	4 %	24 %	3 %	21 %	15 %	26 %

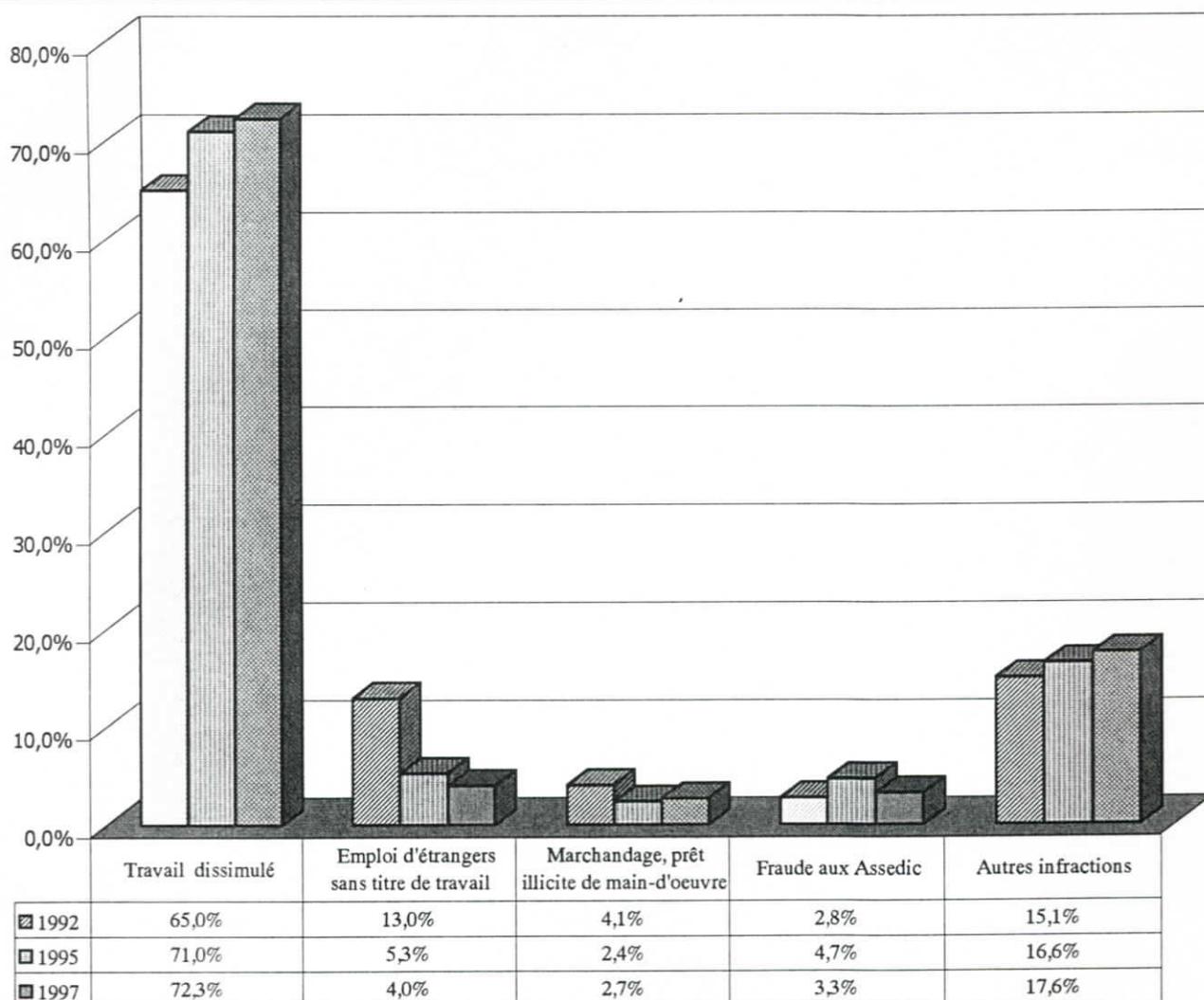
Répartition par secteurs d'activités des infractions relevées en 1997.



Progression constante de la dissimulation de salariés.

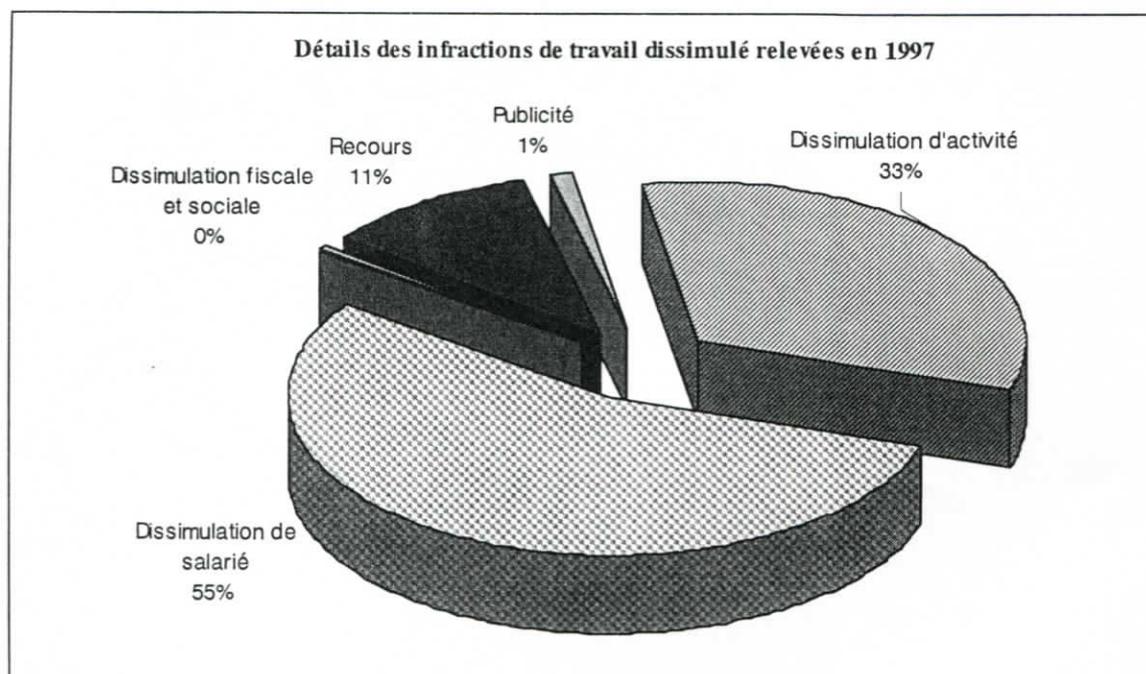
L'analyse des 10.049 procès-verbaux de travail illégal reçus à la Dilti pour l'année 1997 confirme que le "travail dissimulé"² demeure le délit le plus fréquemment verbalisé. Sa part dans l'ensemble des infractions progresse d'une année sur l'autre, passant de 65% en 1992 à 72,3 % en 1997.

A l'autre extrême, on remarque le niveau relativement modeste de la verbalisation du *prêt de main-d'œuvre* et du *marchandage*. Ce résultat traduit les difficultés des services de contrôle à constater et à verbaliser les pratiques illégales que recouvrent ces délits, alors même qu'ils s'accordent sur leur généralisation dans de nombreux secteurs d'activité.



² La loi sur le renforcement de la lutte contre le travail illégal du 11 mars 1997 a substitué la notion de "travail dissimulé" à celle de "travail clandestin" pour désigner le délit défini à l'article L.324-9 et 10 du code du travail.

La loi du 11 mars 1997 qui a redéfini le délit de travail dissimulé, a aussi précisé ses différentes modalités, distinguant bien la *dissimulation d'activité*, la *dissimulation de salariés* et le *recours* à une entreprise exerçant (sous l'une des deux formes précédentes) un travail dissimulé.



L'analyse détaillée de ces différentes formes de travail dissimulé, telles qu'elles sont constatées par les services de contrôle, souligne et confirme la nette prépondérance de la *dissimulation de salariés*, dont la proportion augmente d'une année sur l'autre (55 % en 1997, contre 41 % en 1993, tabl.2).

TABLEAU 2. DETAIL DES INFRACTIONS DE TRAVAIL DISSIMULE

Année	Dissimulation d'activité	Dissimulation de salarié	Dissimulation fiscale et sociale	Recours	Publicité
1993	38 %	41 %	3 %	16 %	1 %
1995	34 %	45 %	4 %	16 %	1 %
1997	33 %	55 %	0,5 %	11 %	1 %

Ce résultat est indubitablement lié à l'obligation de la *déclaration préalable à l'embauche* (DPAE) qui a nettement renforcé l'efficacité des contrôles opérés par les services, en supprimant toute possibilité de contestation de la part de l'employeur sur le moment de l'embauche du salarié. La loi du 11 mars 1997 prévoit que le délit de *dissimulation de salarié* sera retenu contre tout employeur qui aura intentionnellement omis de remplir de cette obligation.

En 1997, les services ont procédé à plus de ~~83.400~~ interrogations du fichier national d'enregistrement des DPAE (contre 62.000 en 1994). Tous sont unanimes à reconnaître que cette consultation facilite leur travail et accroît leur efficacité.

En effet, près de deux tiers (64 %) des incriminations pour dissimulation de salarié (s) de l'année 97 ont été initiées suite à un constat d'absence de DPAE ; en 1994, ce pourcentage était de 55 %. Toutefois, l'usage de cet instrument varie sensiblement d'un service à l'autre.

En proportion de la verbalisation opérée, ce sont les agents des Urssaf (81%) et de l'inspection du travail (75 %) qui y recourent le plus pour conforter leur incrimination de dissimulation de salarié, tandis qu'il paraît un peu moins prisé par les gendarmes et policiers (56,5 %).

La verbalisation montre aussi que les formes du travail dissimulé (ou plutôt leurs combinaisons) varient sensiblement selon l'activité considérée. Dans la confection, l'hôtellerie ou la restauration, les mis en cause dissimulent de plus en plus rarement la totalité de leur activité (13 %), mais procèdent fréquemment à une *dissimulation de salarié(s)* (83 %).

Il en va autrement dans le commerce et dans la réparation automobile. On y trouve plus de *dissimulation d'activité* (46 %) que de *dissimulation de salariés* (31%), et surtout une part de *recours au travail dissimulé* (22 %) deux fois supérieure à la moyenne.

Mais c'est dans le BTP que les services de contrôle semblent le plus trouver matière à verbalisation pour *recours au travail dissimulé*. Cette dernière année, le secteur a fourni près de la moitié de tous les recours à travail dissimulé verbalisés.

Evolution des pratiques illégales d'emploi et précarité de la main-d'œuvre disponible.

Comme par le passé, la progression (au vu de la verbalisation) de la *dissimulation de salariés* se double d'une régression continue de la verbalisation pour *emploi d'étranger sans titre*. En 1997, ce second délit ne constituait que 4 % du total des infractions relevées, contre 13 % cinq ans plus tôt.

Ce recul de l'*emploi d'étrangers « sans titre »* est sans conteste à mettre au crédit des services de contrôle, dont l'action a, en bonne part, découragé les employeurs de procéder à ce type d'embauche.

Mais, ce recul reflète aussi, pour une autre part, une réelle évolution des pratiques illégales d'emploi. Elle consiste pour les employeurs à substituer à l'embauche d'étrangers « sans-titre » une *dissimulation de salariés*, dont les victimes peuvent être des nationaux, des ressortissants des autres Etats-membres de l'Union Européenne, ou des salariés étrangers des pays tiers autorisés à travailler en France.

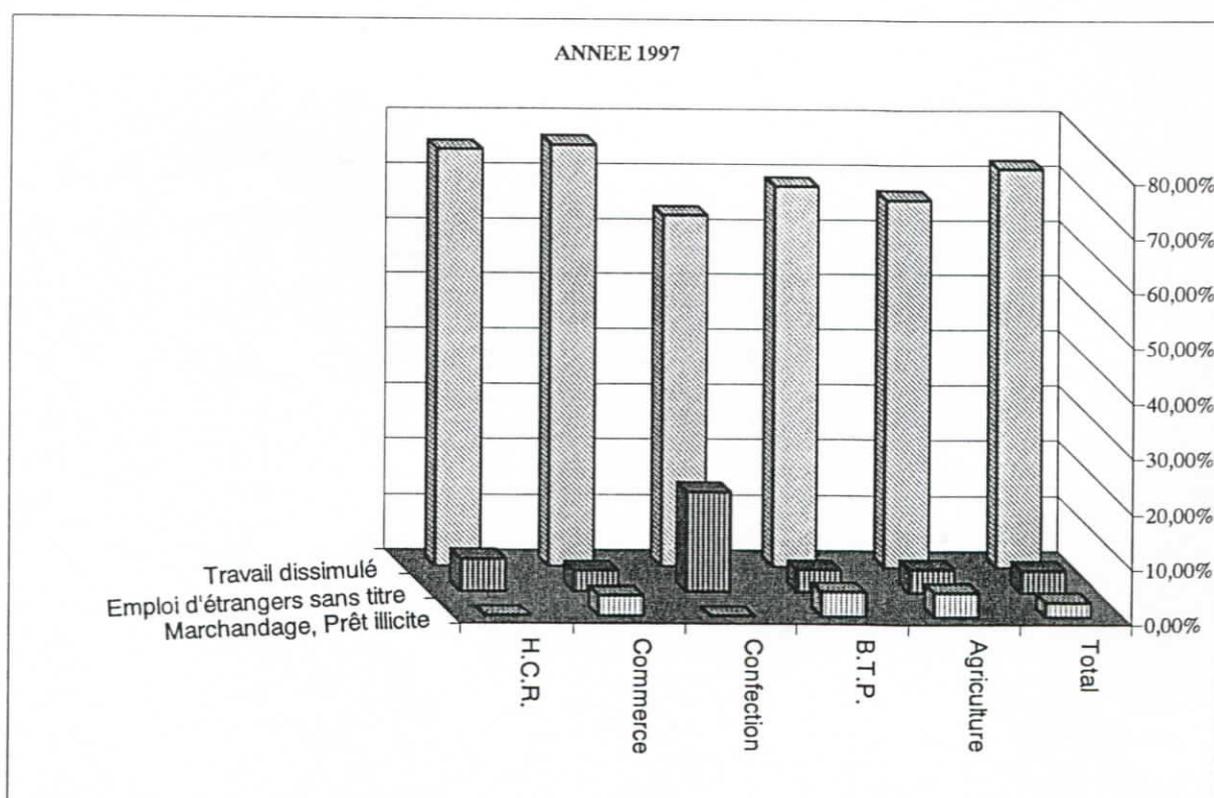
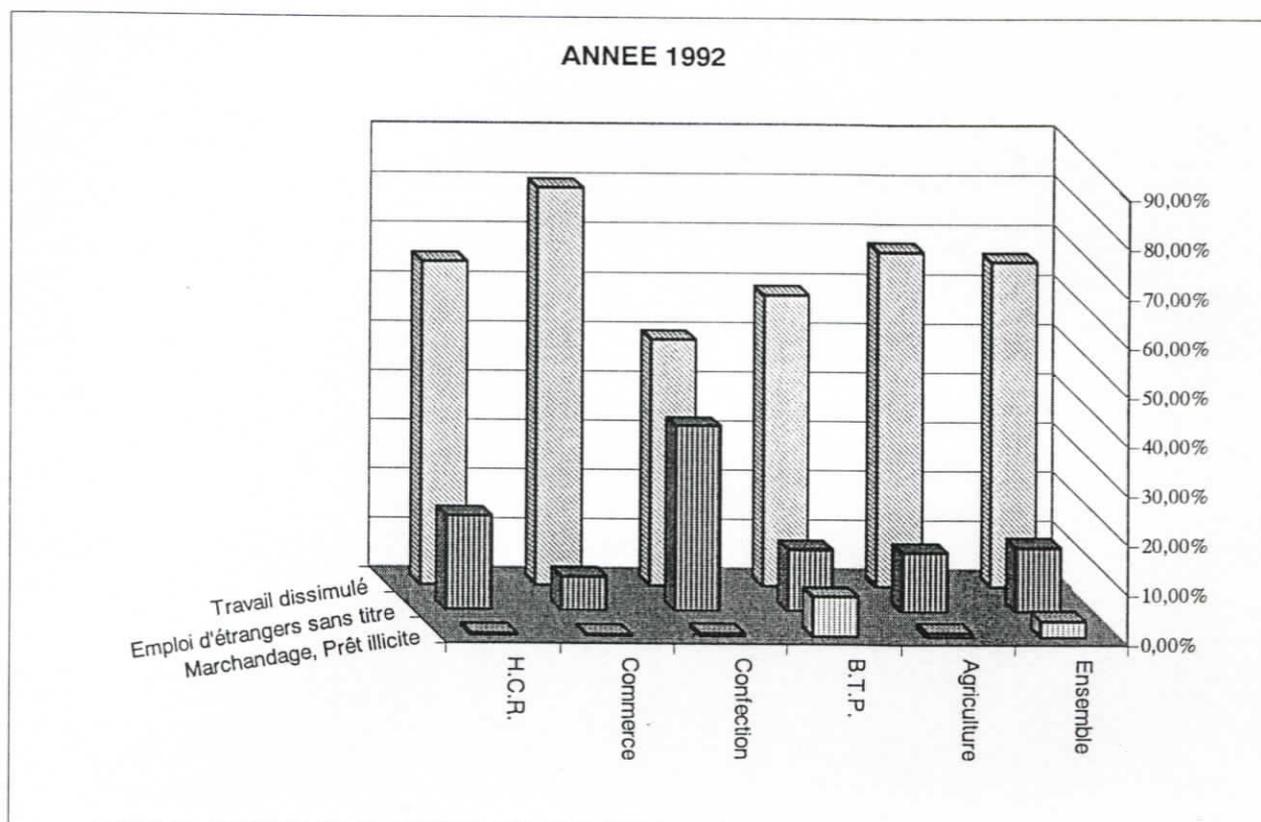
Sous l'angle particulier du travail illégal, cette évolution reflète la précarité grandissante d'une part des salariés disponibles sur le marché du travail. Ceux-là sont de plus en plus souvent contraints d'accepter des conditions d'emploi qu'ils auraient refusées quelques années auparavant.

Cette situation élargit, si l'on peut dire, l'offre de victimes potentielles du travail illégal, avec pour effet - dans la conjoncture actuelle - de rendre moins attractive la demande de nouveaux migrants en situation administrative irrégulière, dans des proportions toutefois très variables selon la région et le secteur d'activité.

Les deux graphiques ci-après, qui détaillent les principales infractions relevées en 1992 et 1997, soulignent bien cette dynamique. Ils montrent combien le poids relatif des principales pratiques illégales d'emploi (travail dissimulé, emploi d'étrangers sans titre, marchandage et prêt illicite de main d'œuvre) et leurs combinaisons varient d'une période à l'autre et d'une activité à une autre.

Ces graphiques reflètent bien la nette évolution de la gestion, par les entreprises exerçant un travail illégal, des disponibilités du marché du travail. Le cas de la confection est le plus significatif. On y voit nettement les changements qui s'opèrent entre 1992 et 1997 s'agissant du poids relatif - dans la verbalisation - du travail dissimulé et de l'emploi d'étrangers « sans titre ». La tendance est la même dans les autres activités.

Graphique Les principales infractions de travail illégal, par secteurs d'activités, dans les années 1992 et 1997



**MOINS DE 6 % DES SALARIES ILLEGALEMENT EMBAUCHES
SONT DES ETRANGERS DEPOURVUS DE TITRE DE TRAVAIL**

Ces changements se reflètent tout naturellement dans les profils des 20.222 salariés victimes du travail illégal, comptabilisés dans les procès-verbaux transmis à la DILTI en 1997.

En comparaison des années antérieures, cet ensemble présente deux caractéristiques essentielles : les nationaux y occupent une place grandissante, tandis que, parmi les étrangers, le nombre de ceux dépourvus de titre de travail continue de diminuer.

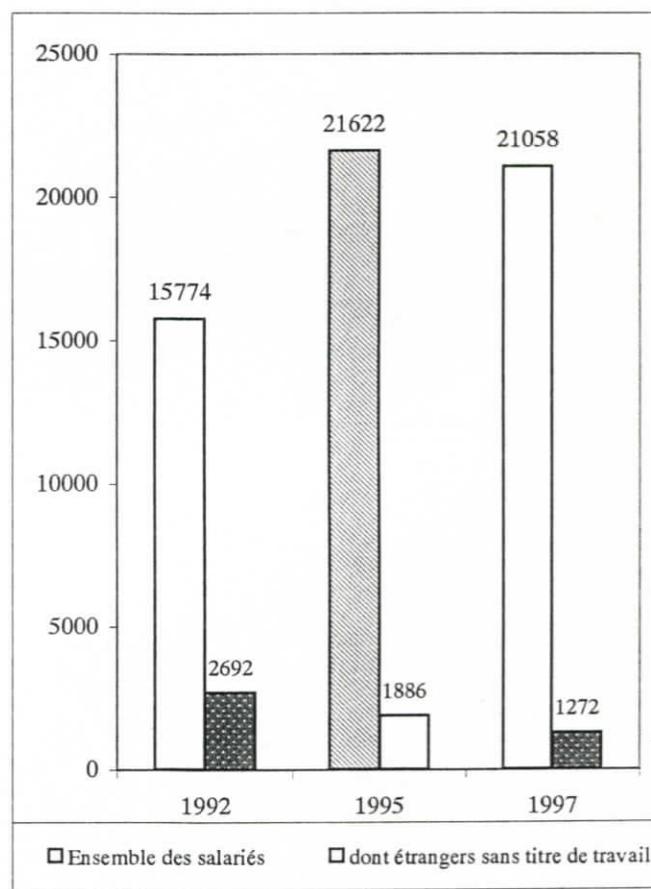
Les nationaux formaient ainsi plus de 65% des salariés recensés comme illégalement embauchés par les services de contrôle en 1997. Cette proportion était de 51 % en 1992.

A l'inverse, la part des étrangers dépourvus de titre de travail est passée dans le même temps de 13 % à 6 % des effectifs³.

Au vu de la verbalisation, il apparaît désormais que le travail illégal pénalise majoritairement des salariés nationaux, et secondairement des salariés étrangers en situation administrative régulière.

Comme les nationaux, ceux-là sont le plus souvent victimes d'une dissimulation de leur embauche par leur employeur.

Ces traits s'accordent parfaitement à ce qui a été dit des évolutions des pratiques illégales d'emploi et des potentialités qu'offre aux employeurs indéclicats la précarité grandissante des salariés disponibles sur le marché du travail national.



³ Cette diminution relative correspond bien à une véritable baisse en valeur absolue (1.886 contre 2.692).

**LES NATIONAUX DE PLUS EN PLUS NOMBREUX
PARMI LES PERSONNES MISES EN CAUSE.**

Cette progression de la part des nationaux se vérifie pareillement parmi les personnes dont les services de contrôle ont proposé aux parquets l'incrimination pour travail illégal. Pour l'année 1997, le total de ces mis en cause s'est élevé à 13.534 personnes.

En très grande majorité, il s'agissait de responsables d'entreprises (indépendants sans salariés ou employeurs) et, pour une part plus modeste, de particuliers et de salariés ; ces derniers étant généralement verbalisés pour fraude aux ASSEDIC ou au RMI ou cumul d'emplois.

Là encore, les tendances antérieures se confirment. Dans cet ensemble, la part des nationaux continue de progresser (78 % contre 74 % en 1994), celle des ressortissants de l'Union européenne reste stable autour de 4%, tandis qu'on enregistre un nouveau recul des originaires des pays-tiers (18% contre 22%).

Même en régression, cette présence étrangère est remarquable, surtout parmi les employeurs verbalisés. Dans ce groupe, leur part a légèrement progressé cette dernière année, alors qu'elle diminue parmi les indépendants sans salariés. Précisons qu'il s'agit ici d'étrangers responsables d'entreprise, mis en cause pour travail illégal, et non au titre de la police des étrangers pour défaut de titre de séjour⁴.

Comparés aux nationaux, les employeurs étrangers ont pour autre particularité d'être plus souvent verbalisés pour l'emploi de salariés étrangers « sans-titre ». Ils forment (principalement les Turcs, les Maghrébins et les Asiatiques) un peu plus de la moitié des chefs d'entreprises incriminés pour ce motif. Cela indiqué, ils n'échappent pas à la dynamique d'ensemble déjà évoquée : chez eux aussi, ce type d'embauche recule d'une année sur l'autre.

⁴ Même si certains peuvent être doublement concernés, ces deux contentieux doivent être nettement distingués. L'un renvoie à l'univers du droit du travail, l'autre appartient à celui de la police des étrangers.

L'ILE-DE-FRANCE PREMIERE REGION CONCERNEE PAR LE TRAVAIL ILLÉGAL

L'étude de la verbalisation par zone géographique confirme la très large dispersion du travail illégal sur tout le territoire national, à l'exception notable de l'Ile-de-France. A elle seule, celle-ci rassemble 18 % des 17.505 infractions comptabilisées au niveau national en 1997, soit une proportion supérieure à celle enregistrée deux ans plus tôt (14 %).

Au second rang, on retrouve les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (11 %), Nord-Pas-de-Calais (9,1 %), suivies de Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Lorraine et Outre-mer qui rassemblent entre 7% et 6 % de ce même total.

Une analyse croisant la zone géographique et le type d'infraction distingue nettement la répartition du *travail dissimulé* qui apparaît largement disséminé sur l'ensemble du territoire de celle de *l'emploi d'étranger sans titre* dont la verbalisation se concentre dans un nombre très limité de régions. Sa réalité est avant tout urbaine, alors que le travail dissimulé ignore la frontière entre le rural et l'urbain.

L'Ile-de-France occupe là encore une place à part. Les services y relèvent un peu moins d'infraction de *travail dissimulé* (67,4 %) qu'en moyenne nationale (72,33%), mais très nettement plus d'*emploi d'étrangers sans titre* (11,4 %, contre 4 % au niveau national).

La région parisienne apparaît donc comme le principal pôle de verbalisation de cette forme illégale d'emploi : elle fournit la moitié de tous les délits d'*emploi d'étrangers sans titre* constatés au niveau national. Elle est suivie de loin par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (13 %) et l'ensemble des départements d'Outre-mer (8,3 %).

Cette exception soulignée, dans toutes les autres régions c'est très largement le *travail dissimulé* qui constitue le quotidien de l'action des services de contrôle. Le plus souvent ce délit leur fournit plus des trois quarts de leurs motifs de verbalisation, ce pourcentage dépassant les 80 % dans quelques régions (Auvergne, Basse Normandie, Bretagne, Franche Comté, Limousin).

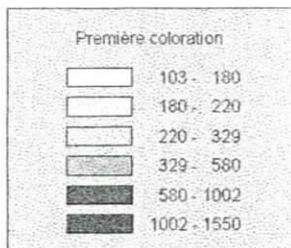
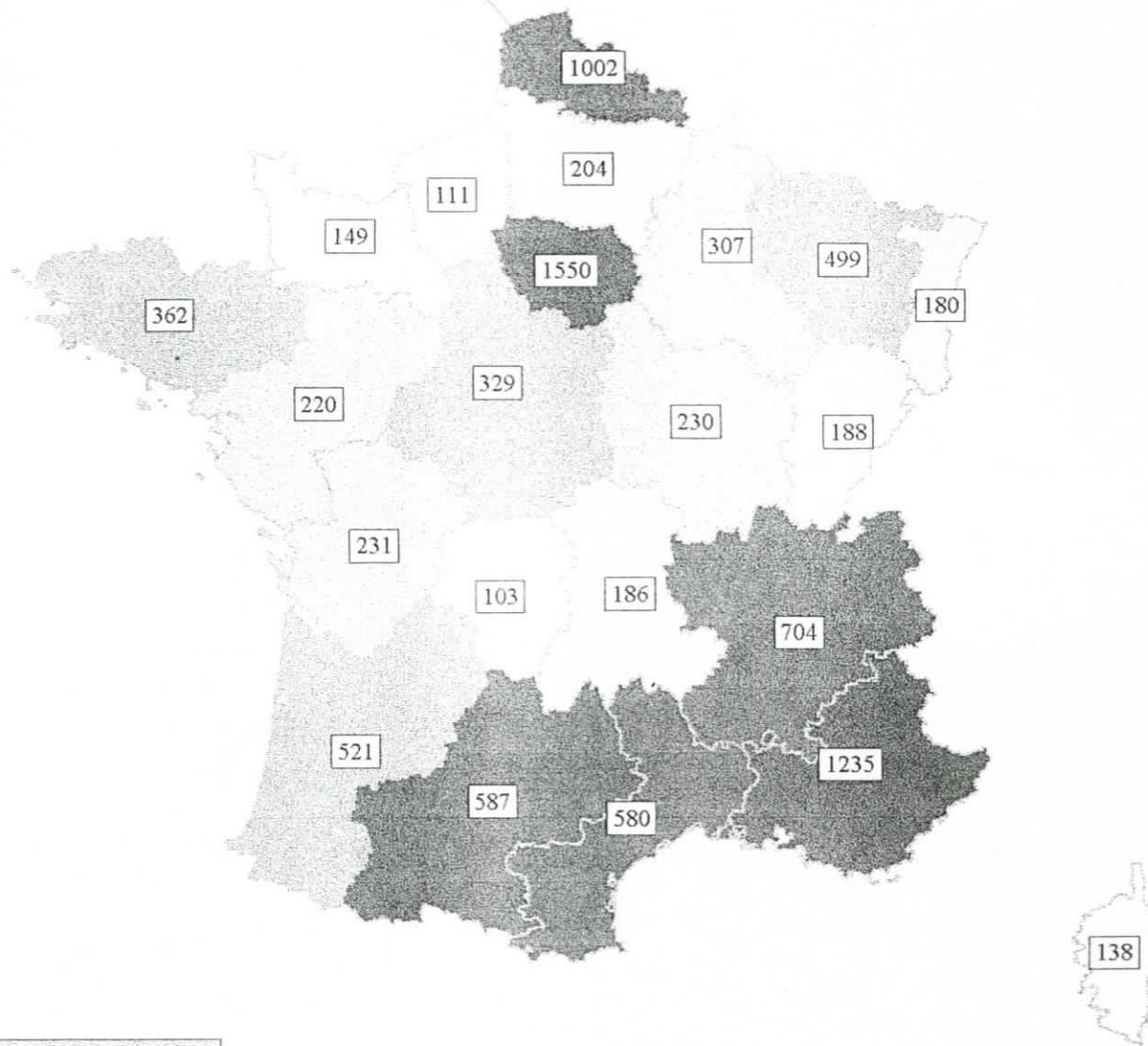
UN POIDS DES SECTEURS VARIABLE SELON LES REGIONS

La forte concentration de l'emploi d'étranger sans titre en Ile-de-France s'explique en premier lieu par les usages différenciés selon les secteurs d'activité des pratiques illégales d'emploi. Cette relation est particulièrement évidente pour la confection en région parisienne.

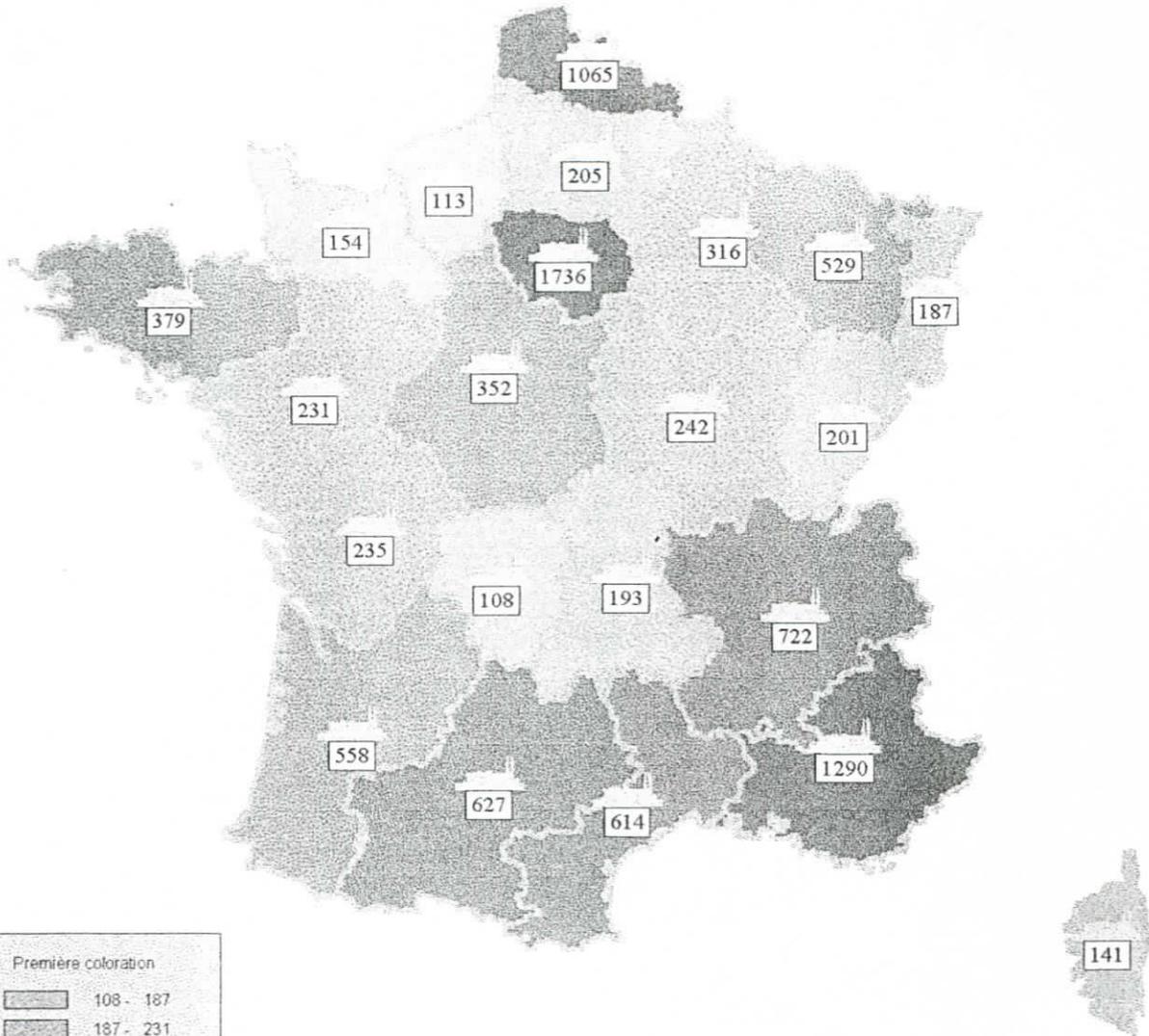
Vu à travers la verbalisation, ce secteur présente deux particularités majeures : il se place au premier rang pour l'emploi sans titre de travail (18 %, contre 4% en moyenne nationale) et ses établissements concernés sont quasi exclusivement localisés dans la région parisienne (80 %), et pour plus de la moitié dans la capitale elle-même ().

Sans atteindre le caractère exclusivement francilien de la confection, chaque secteur occupe dans la verbalisation du travail illégal une place variable d'une région à l'autre, en fonction des spécificités économiques de chacune, mais aussi de la conjoncture.

Répartition par région des procès-verbaux de travail illégal reçus à la Dilti en 1997



Répartition par région des établissements verbalisés pour travail illégal en 1997



Première coloration

- 108 - 187
- 187 - 231
- 231 - 352
- 352 - 614
- 614 - 1065
- 1065 - 1736

**LE DISPOSITIF DE CONTROLE :
MIEUX COORDONNER L'ACTION DES SERVICES**

Des procédures engagées le plus souvent à l'initiative des services de contrôle.

L'examen des modalités d'action des services de contrôle montre que, dans deux tiers des cas, la verbalisation fait suite à une initiative propre, et, pour un peu moins de 17% des cas, elle découle d'une plainte qui leur a été formulée.

Une autre part de la verbalisation du travail illégal fait suite à une action préalablement engagée dans le cadre d'une autre procédure (suite d'enquête, procédure incidente). Cette situation se vérifie essentiellement pour les OPJ.

Enfin, mais en nombre nettement plus limité, les services interviennent et dressent procès-verbal à la suite d'une demande d'assistance d'une autre administration qui, pour une raison ou une autre, s'est trouvée empêchée de réunir l'ensemble des éléments nécessaires à la verbalisation de l'infraction constatée.

C'est le cas par exemple lorsque, entravée dans son action par la mauvaise foi ou l'agressivité d'un ou plusieurs contrevenant(s), un agent de l'inspection du travail requiert l'assistance d'un officier de police judiciaire. Le procès verbal sera alors établi par le service de police ou de gendarmerie qui, dans le cadre de cette procédure, entendra le contrôleur ou l'inspecteur du travail à titre de « sachant ».

Le plus souvent, c'est au sein de l'entreprise elle-même que s'effectue le premier constat qui permet d'initier une procédure de travail illégal. C'est le cas pour plus de la moitié des procès-verbaux établis en 1997. D'autres fois, ce premier constat a pour cadre un chantier du bâtiment (12 %), et plus rarement une exploitation agricole ou forestière (3,5%).

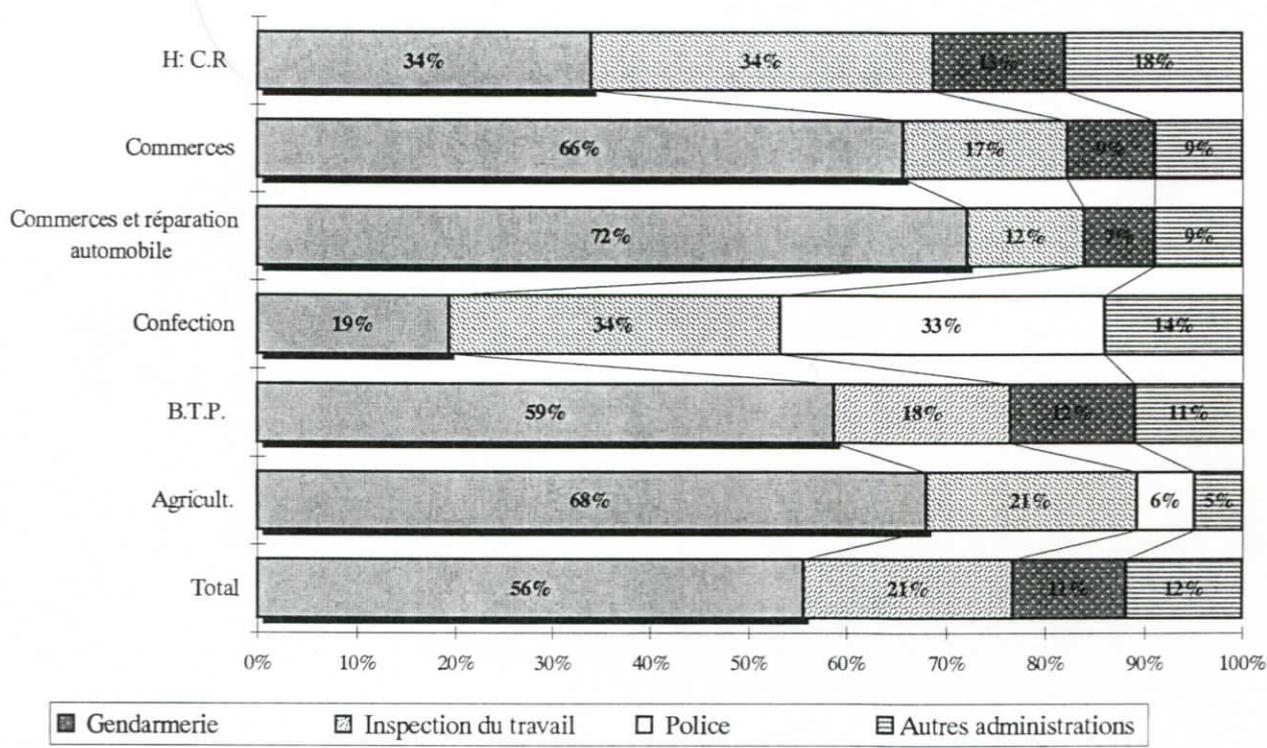
Dans des proportions appréciables, c'est aussi à son propre bureau (13%) - à la suite d'une plainte - ou sur la voie publique (13%) - souvent en incidence d'une procédure instruite dans le cadre de tout autre contentieux - que l'agent verbalisateur enregistre les premiers faits qui vont enclencher son enquête.

Bien évidemment, la part de chacune de ces modalités varie sensiblement selon l'administration concernée, ne serait-ce qu'en raison de la diversité de leurs pouvoirs et de leurs compétences. En effet ce qui est autorisé à l'un ne l'est pas forcément à l'autre.

A titre d'exemple, le droit d'entrée inopinée dans les locaux professionnels - prérogative essentielle de l'inspection du travail - n'est pas reconnu aux officiers de police judiciaire qui, à l'inverse, détiennent, pour le relevé de l'identité des personnes, un pouvoir dont les premiers ne disposent pas. C'est dire que le traitement du travail illégal varie notablement en fonction des prérogatives, mais aussi de « la culture » de chacun.

Des différences apparaissent aussi à l'examen des secteurs dans lesquels les uns et les autres sont amenés à intervenir, comme l'indique le graphique suivant. On y remarque que la prédominance de la gendarmerie est inégale d'un secteur à un autre et que de plus elle ne se vérifie pas partout. A l'inverse, la participation de la police nationale (11 %), qui se situe au troisième rang de la verbalisation totale, s'élève à 33 % dans le secteur de la confection, à égalité avec celle de l'inspection du travail. Ces variations dépendent autant des choix et des initiatives des services eux-mêmes, que des contraintes liées à leurs compétences, notamment territoriales.

La verbalisation du travail illégal en 1997 par administrations et secteurs d'activi

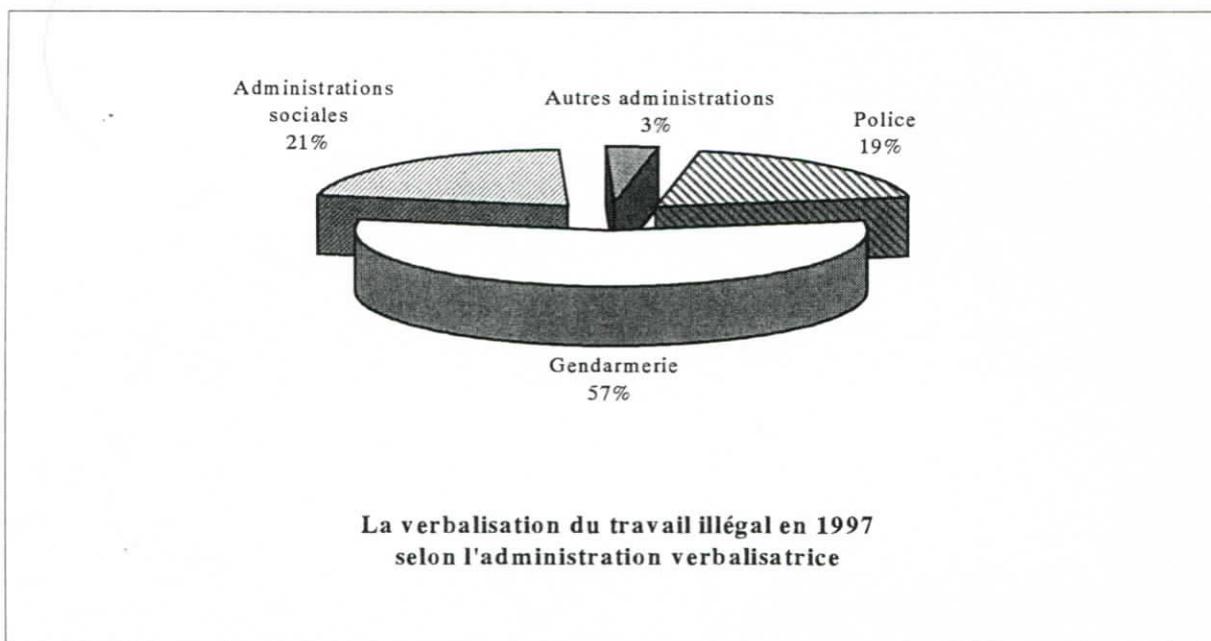


Au-delà des chiffres bruts, une contribution plus complexe des différentes administrations.

Dans le total de la verbalisation, la contribution des différentes administrations est à première vue très inégale (graphique suivant). En données brutes, celle des officiers de police judiciaires (Police et Gendarmerie) et celle des agents "administrations sociales" sont incontestablement, les plus marquantes. Deux considérations incitent cependant à relativiser la hiérarchie formelle de ces résultats.

☉ La première tient à des différences de compétences entre les administrations : elles ne sont pas toutes habilitées à verbaliser l'ensemble des infractions de travail illégal, et certaines n'ont été dotées que plus récemment d'une compétence en cette matière.

☉ La seconde est relative aux effectifs affectés à cette tâche qui, de l'une à l'autre, varient notablement. La Gendarmerie possède de loin le contingent le plus important d'agents verbalisateurs potentiels. La Police nationale arrive au second rang, avec notamment un service spécialisé dans le contrôle de l'immigration et la lutte contre le travail illégal. Quant à l'inspection du travail, elle se situe en 3^{ème} position, du point de vue des effectifs potentiels disponibles pour cette tâche spécifique. Toutefois, on peut admettre que cette dernière compense en partie ce décalage de moyens, par une plus grande maîtrise de ce contentieux, dont le fondement - le droit du travail - est a priori plus éloigné de la « culture » des officiers de police judiciaire.



Le double enjeu de la coordination des services.

Mais, une bonne appréciation de la place prise par chacun dans la gestion de ce contentieux, exige de tenir compte aussi des réalités de la *coordination de l'action des services*. Celle-ci prend la forme soit d'une aide à la préparation du contrôle, soit d'une assistance directe à l'occasion de celui-ci, soit encore d'échanges d'informations permettant de faire la preuve des infractions relevées.

Cette coopération se manifeste aussi dans les suites données (notamment par le fisc et l'Urssaf) aux contrôles, y compris ceux opérés par les autres services. L'enjeu est d'obtenir des contrevenants, parallèlement à la procédure pénale, réparation des préjudices sociaux et/ou fiscaux de leur délinquance.

Sur tous ces plans, des progrès commencent à se faire sentir. Il importe de les encourager en améliorant les moyens matériels de la coordination qui est assurément une des principales originalités de la politique de lutte contre le travail illégal.

Cependant, si elle a pour effets positifs de renforcer l'efficacité des contrôles et d'améliorer la qualité des procédures établies à cette occasion, elle a aussi pour conséquence une sous estimation - au plan quantitatif - de la contribution réelle de certaines administrations.

Ainsi, en soutien de l'action engagée par le service qui dresse procès-verbal, les agents d'une ou plusieurs autres administrations interviennent souvent - directement à l'occasion du contrôle ou indirectement pour sa préparation - sans apparaître comme responsables de l'action à laquelle pourtant elles prêtent leur concours. Cette donnée doit être présente à l'esprit, lorsque l'on tente d'évaluer la contribution de chaque service à la lutte contre le travail illégal.

Pour ne parler que de l'assistance directe, on note qu'environ 12 % du total des procès-verbaux établis en 1997 ont été établis dans le cadre d'une opération coordonnée associant, au moment du contrôle, des agents de plusieurs administrations.

Suivant ce même critère (proportion de contrôles coordonnés sur le total des procès-verbaux dressés), ce sont les fonctionnaires de la police nationale (21 %) et les agents des Urssaf (20%) qui, au niveau national, semblent les plus enclins à user de ce mode opératoire. Et, c'est dans le Nord-Pas-de-Calais, en Ile-de-France, en Languedoc Roussillon, et en Provence-Alpes-Côte d'azur que sa pratique paraît la mieux établie.

La région Nord-Pas-de-Calais mérite sur ce plan une mention spéciale. Elle fournit la plus grande part (17%) des procès verbaux établis suite à une opération coordonnée, avec le plus souvent comme rédacteur des agents de l'URSSAF ou de l'inspection du travail de la région. Du reste, ce sont ceux-là qui, en 1997, ont le plus contribué au total des contrôles coordonnés comptabilisés pour leur administration respective au niveau national (31% et 38 %).

**LE COUT GLOBAL DU TRAVAIL ILLEGAL :
LES DIFFICULTES D'UNE EVALUATION**

En termes de connaissance des réalités et d'aide à la décision, l'apport du traitement la verbalisation opérée par les services de contrôle paraît ne pas être contestable. Cette analyse a pour mérite, on l'a vu, de fournir des indications jusqu'alors inédites et que l'on peut tenir pour pertinentes sur les formes prises par le travail illégal et leur évolution au cours de ces dernières années.

En revanche, aucun des indicateurs qui en sont tirés ne permet d'apprécier l'importance globale du travail illégal en France, encore moins son coût pour la collectivité. Cette évaluation, qui pourtant fait l'objet demande constante, reste encore insatisfaisante.

Pour tenter d'y répondre plusieurs approches ont été expérimentées, dont on présentera synthétiquement ici les grandes lignes. Les deux premières l'ont été, l'une, par l'administration fiscale et, l'autre, par les services de recouvrement des cotisations sociales. Dans ces deux cas, les travaux engagés reposent sur une analyse de données dont ces institutions disposent en propre.

La troisième a été mise en œuvre par l'INSEE. Et elle est de nature très différente. Elle vise non pas à une évaluation directe du coût du travail illégal, mais à obtenir un résultat équilibré de la comptabilité nationale qui ne sous-estime pas le Produit Intérieur Brut. Elle repose sur une construction conventionnelle de la part qui échapperait à toute déclaration officielle.

Chacune de ces tentatives, on le verra, se heurte à un grand nombre de difficultés objectives. Plus délicate encore est celle proposée par la Commission européenne qui a tenté d'évaluer et de comparer le poids du travail illégal dans plusieurs Etats-membres.

Les enjeux fiscaux du travail illégal : une évaluation délicate.

La première difficulté rencontrée par l'approche fiscale tient dans la quasi-impossibilité pour les services de la direction générale des impôts d'apprécier directement les conséquences financières du travail illégal en termes de pertes fiscales.

En effet, la dissimulation de recettes qu'organisent de nombreuses entreprises pour échapper à l'impôt ne se limite pas - et de loin - à la seule réalité des pratiques de travail illégal. Si le travail illégal génère nécessairement une fraude fiscale, en revanche, la fraude fiscale existe souvent indépendamment du travail illégal.

Sous cette approche la notion d'*économie souterraine* recouvre pour cette administration des réalités très diverses, dont par exemple :

- les activités licites exercées par le biais de moyens illégaux : entreprises (nationales ou étrangères) exerçant une activité non déclarée ou recourant à l'emploi de salariés (nationaux ou étrangers) non déclarés ; achats de marchandises non déclarées et payées en espèces ou selon des procédures non régulières.
- les activités totalement illicites : vente de produits interdits, blanchiment de fonds, contrefaçons, recel...
- les activités exercées sans autorisation nécessaire : ventes de produits protégés (pièces détachées, jouets, parapharmacie, etc)

La suite logique de cette observation est l'impossibilité juridique et économique de distinguer dans le total des recettes non-déclarées celles qui résultent strictement et exclusivement d'un délit de travail illégal de celles relevant de pratiques de fraude fiscale tout à fait indépendantes.

Cette observation a conduit les agents de la DGI à tenter d'appréhender un univers de fraudes dont les frontières dépassent largement le champ des incriminations regroupées sous l'appellation de travail illégal. C'est cet univers qu'ils désignent par l'expression « d'économie souterraine ».

Suite à l'impulsion donnée par la loi et le décret du 11 mars 1997 sur le travail illégal, trois directions du ministère des finances (DGI, DOUANES, DGCCRF) ont entrepris de coordonner leurs activités de lutte contre « l'économie souterraine »⁵.

Les limites d'une approche sous l'angle de « l'économie souterraine ».

Toutefois les difficultés rencontrées pour traiter rationnellement les réalités de « l'économie souterraine » ont conduit les agents concernés à cibler leur action sur le *travail illégal* dont l'objet est nettement plus précis, au moins quant à la spécification des incriminations visées.

Dès lors, le groupe utilise les procédures de travail illégal à titre « d'indicateurs » facilitant la programmation d'une vérification de la comptabilité d'une entreprise donnée. Cette vérification, opérée à la suite d'une verbalisation pour travail illégal, est l'occasion d'un examen détaillé du bilan de l'entreprise, pouvant conduire à des redressements pour divers motifs : amortissement non justifiés, provisions, frais personnels abusifs, recettes non déclarées, etc.

Si dans cette démarche, les recettes non déclarées liées à la dissimulation de salariés sont prises en compte dans le calcul des redressements, il serait abusif de considérer que celui-ci résulte du seul délit de dissimulation de salariés.

Il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'une dissimulation totale de l'activité de l'entreprise, conduisant à son « inexistence fiscale ». Dans ce cas, on peut considérer qu'il y a correspondance complète entre les redressements opérés en matière fiscale et la fraude en matière de droit social.

Les effets du régime fiscal dit de la « micro-entreprise » et l'atomisation du travail illégal.

A la difficulté précédente s'en ajoute une seconde qui entrave encore l'évaluation du coût fiscal du travail illégal. Ce nouvel obstacle est de nature juridique. Il découle du régime d'imposition applicable aux petites entreprises, lesquelles forment (l'analyse de la verbalisation nous l'enseigne) le gros de celles mises en cause par les services de contrôle pour travail illégal.

⁵ Un *comité stratégique* réunissant les trois directeurs généraux sus-cités a été créé. Il est chargé d'une réflexion sur l'évolution de la fraude et de ses mécanismes avec pour ambition la réintroduction des activités concernées dans l'économie officielle. Un document commun est établi avant le 15 janvier de chaque année indiquant les cibles prioritaires en matière de lutte contre l'économie souterraine. Au début de chaque semestre, l'administration centrale reçoit un compte rendu unique des actions engagées. Deux sous-groupes de travail assistent ce *comité stratégique*, l'un chargé du suivi des actions engagées, l'autre chargé de faire des propositions pour améliorer l'efficacité des actions coordonnées de terrain. Toute action de ce type donne lieu à la création au niveau local d'un *comité de pilotage* (composé d'un représentant de chacune des trois administrations) qui en assure la maîtrise. Un *coordinateur unique* est désigné dans chaque cas, en fonction de la spécificité dominante de l'action entreprises. Les propositions de ces groupes peuvent aussi nourrir les travaux des commissions départementales. Des correspondants locaux sont désignés au niveau départemental ou régional.

Le régime d'imposition dit de la « micro-entreprise » a deux effets majeurs pour le sujet qui nous occupent. D'une part, il exonère de TVA, les prestataires de services celles dont les recettes n'excèdent pas 175.000F, et d'autre part, les commerçant dont le chiffre d'affaires est inférieure à 500.000 F. D'autre part, il ramène la base imposable du revenu à 50% des recettes de l'année pour le prestataire et à 30 % pour le commerçant⁶.

Cette double disposition conduit souvent à une exonération d'impôt sur le revenu, notamment lorsque s'y ajoute les effets du quotient familial. En conséquence, une forte proportion des entreprises bénéficiant de ce régime fiscal ne génère aucune imposition. La difficulté est alors de pouvoir distinguer, dans la masse des petites entreprises, celles qui dissimulent leur activité de celles qui sont en règle mais non imposées.

A ce titre, l'atomisation du travail illégal (liée au grand nombre de très petites entreprises qui y concourent) rend sinon peu pertinente, au moins très délicate une estimation de son coût fiscal. Ce qui n'enlève rien à l'importance du manque à gagner pour la collectivité.

Le coût du travail illégal pour les organismes de protection sociale.

Difficile à établir sur le plan fiscal, la correspondance entre certains délits de travail illégal et leur coût pourrait paraître plus simple sur le plan social. Le lien semble plus direct en effet entre les salaires éludés et le recouvrement espéré.

Ainsi, dans son bilan annuel des recouvrements opérés en matière de lutte contre le travail dissimulé, l'ACOSS établit une évaluation à partir de divers indicateurs : la verbalisation effectuée, le nombre de salariés dissimulés, le montant des cotisations mises en recouvrement, le montant moyen des redressements opérés, le montant des cotisations encaissées, le montant encaissé par le biais de la solidarité financière des co-contractants. Pour les années 1994 et 1995, les résultats suivants ont été ainsi obtenus :

Tableau 1. Principaux résultats pour les années 1994 et 1995

	1994	1995
Montant des cotisations mises en recouvrement	164 MF	182 MF
Montant moyen des redressements opérés pour les salariés	25.205 F	28.995 F

Pas de lien mécanique entre la verbalisation du travail illégal et le montant des redressements d'une année donnée.

Dans un domaine où la rigueur fait souvent défaut, la fiabilité des données du tableau précédent mérite d'être souligné. Pour autant, elles ne rendent compte que d'une partie des réalités visées. Plusieurs facteurs limitent leur portée.

La première limite réside dans l'appréciation des montants des recouvrements et redressements encaissés. Les données du tableau 1 ne renseignent en effet que sur une faible partie des sommes pour lesquelles on a pu distinguer (manuellement) la part qui revenait au travail illégal. En l'état, il n'existe pas de traitement systématisé de cette variable.

⁶ Article 293 bis du CGI. Ce système vise à favoriser la création d'entreprises par des actifs disposant de peu de moyens, dans le créneau des services dits de « proximité » encore peu prisés par le secteur marchand.

Une deuxième limite tient à l'absence de lien univoque entre la verbalisation effectuée par les services de contrôle et le montant des redressements comptabilisés par l'Acoss pour une année donnée. Il existe en effet un net décalage entre ces deux opérations.

Il découle de la finalité même du procès-verbal dont l'objet de fonder les motifs d'une incrimination en vue de sa sanction pénale, en apportant les éléments de preuve du manquement à certaines formalités prévues par la loi. En regard de cet objectif, la question du recouvrement des cotisations impayées est secondaire.

Il est donc fréquent que les procès-verbaux de travail illégal transmis au Parquet ne contiennent pas les indications nécessaires à l'évaluation du montant des sommes à recouvrer, en raison des délits verbalisés.

Pour y parvenir les services de l'Urssaf devront procéder à des investigations complémentaires, qui leur permettront soit d'établir l'antériorité du paiement des cotisations par rapport à la date du constat indiquée par le procès-verbal, soit, à l'inverse, d'observer que ce constat a précédé la date d'appel des cotisations.

↳ Dans le premier cas, le montant du redressement ne correspondra pas aux seuls manquements signalés dans le Pv : il intégrera également les effets de leur éventuelle antériorité mise en évidence par les investigations complémentaires des services de recouvrement de l'Urssaf.

↳ Dans le second, à l'inverse, la verbalisation peut ne pas être suivie d'une évaluation de redressement, si l'employeur incriminé régularise sa situation à la date normale d'appel de ses cotisations. La verbalisation dont il a fait l'objet pourrait aboutir à sa condamnation pénale, sans contribuer au volume global des redressements établis dans l'année considérée.

***Les suites sociales de la verbalisation du travail :
une réalité plus complexe qu'il n'y paraît.***

Plus complexes encore sont les situations dans lesquelles la verbalisation vise à une requalification de la situation de travail, par exemple le cas des « faux-indépendants ». Dans ce cas, les cotisations à recouvrer ne seront évaluées qu'à la suite du jugement de requalification prononcé par le tribunal. Là encore, il n'y a pas automaticité entre la verbalisation enregistrée dans une année donnée et le montant des recouvrements calculés.

Il existe encore d'autres situations où la verbalisation n'est suivie d'aucune évaluation des sommes éludées. Ce sont notamment celles où les débiteurs ne peuvent être identifiés. Dans ce cas, les Urssaf estiment inopportun d'engager une procédure de recouvrement dont elles savent qu'elle restera sans effet.

Par exemple, lorsque la verbalisation est suivie d'une mise en liquidation de l'entreprise. Le paradoxe ici est que le contrôle lui-même a pu avoir été cause de la cessation d'activité et de la mise en liquidation par celui qui a organisé la fraude. La confection dans la région parisienne offre de nombreux exemples de cette pratique, même si ce secteur n'en a pas le monopole.

A tous ces obstacles s'ajoutent encore les lacunes de la coordination entre les administrations, notamment pour ce qui a trait à l'échange d'informations. Les redressements pâtissent sans aucun doute d'un manque d'initiative des services compétents, qui ne prennent pas toujours garde de s'assurer des suites sociales de leurs procédures pénales.

C'est le cas de ceux qui, par « culture », sont les moins sensibles à cet aspect de leur action (par exemple les OPI). Fortement mobilisés par l'aspect pénal de leur mission, ils sont souvent peu enclins à signaler aux Urssaf les résultats de leur verbalisation en vue d'engager les procédures de redressement qui conviendraient.

Enfin, outre les limites évoquées, il reste que les données disponibles ne reflètent que le coût (partiel) de la délinquance révélée par la verbalisation. Elles ne sauraient être extrapolées en vue d'une évaluation du coût d'un volume global du travail illégal *supposé*.

L'approche conventionnelle⁷

Faute d'indicateurs pertinents et de méthodes fiables d'extrapolation des données disponibles, les analystes de la comptabilité nationale se replient pour leurs travaux d'évaluation globale du travail illégal sur une approche que l'on peut qualifier de « conventionnelle ».

L'objectif est d'obtenir un résultat équilibré de la comptabilité nationale qui ne sous-estime pas le Produit Intérieur Brut ou ne biaise le taux de croissance, en ignorant la part de l'activité économique qui échappe à l'enregistrement administratif et (on l'a vu) à la mesure statistique directe. Il s'agit donc d'estimer le montant des sommes éludées pour les réintégrer dans la valeur ajoutée totale.

Cette évaluation fait appel à des méthodes d'estimations diverses, et recouvre plusieurs types de rehaussements, notamment pour : fraude et évasion fiscales, fraude à la TVA, travail illégal, pourboire et avantages en nature non déclarés. Ces rehaussements peuvent se cumuler dans un même secteur d'activité, et en conséquence en affecter notablement les comptes.

Un champ défini par convention et donc différent de celui du travail illégal.

Précisons clairement que la finalité première de cette opération n'est pas de proposer une estimation du coût global supposé du travail illégal pour la collectivité. L'ambition n'est pas non plus d'établir la véritable situation fiscale des entreprises des secteurs étudiés.

Élément des travaux sur l'exhaustivité du PIB, ce travail vise à obtenir des comptes équilibrés entre production et revenus disponibles, en redressant la part que l'on suppose sous-estimée de l'activité des entreprises.

Deux types de redressements sont ainsi opérés : l'un pour fraude et/ou évasion fiscale, l'autre pour dissimulation d'activités de production de biens ou de services aux administrations fiscales, sociales ou consulaires.

⁷ Les développements qui suivent, s'inspirent de deux documents internes du département des comptes nationaux de l'INSEE.

La démarche des initiateurs de ce travail a consisté à estimer a priori un chiffre global de l'activité dissimulée à répartir ensuite dans l'économie et, pour ce faire, à fixer par convention le champ des activités sur lequel devaient s'opérer les redressements. Dans cette démarche, ils partent de l'idée que l'activité dissimulée affecte plus les entreprises individuelles que les sociétés.

L'une des premières exigences a été de délimiter par convention le *champ* des redressements à opérer. En sont exclues les productions illégales déjà prises en compte par certaines des procédures de collectes statistiques alimentant la base de la comptabilité nationale.

C'est le cas, notamment, des comptes de l'agriculture (entendu ici au sens de comptes des entreprises agricoles et revenus des agriculteurs). En effet, les données utilisées par les comptes nationaux pour ce secteur intègrent déjà (dans leur préparation en amont) à la fois les évasions fiscales liées au régime forfaitaire propre au secteur et les éventuels revenus dissimulés (fraude fiscale et/ou travail illégal).

Sont également exclus du champ des redressements opérés, les entreprises nationales, les institutions financières, les assurances, les administrations publiques et privées. Par convention, aucune ne fait l'objet de correction pour production non déclarée.

Cela ne signifie pas - loin de là - qu'elles ne sont jamais concernées par l'une ou l'autre des formes de travail illégal, ni qu'elles échappent par nature à la verbalisation des services compétents.

En revanche, le travail domestique non déclaré est pris en compte. Il est traité comme une activité non marchande du ménage-employeur. L'employé est considéré comme un salarié du ménage et non comme un prestataire de services indépendant. En conséquence, il est opéré un redressement pour production (« non marchande ») non déclarée des ménages⁸.

Il est donc clair, au total, que *le champ* défini pour les redressements n'englobe pas l'ensemble des réalités du travail illégal telles qu'appréhendées par les services de contrôle. Du reste, ces redressements ne recouvrent pas non plus mécaniquement l'ensemble de la fraude et de l'évasion fiscales dont se préoccupent les inspecteurs des impôts. Ils ne correspondent pas plus aux volumes des recouvrements opérés par les URSSAF pour non-paiement des cotisations sociales.

Pour autant, les comptes nationaux estiment encore aujourd'hui que, faute de meilleurs indicateurs, ils ne peuvent que reconduire les travaux de leurs prédécesseurs, même si quelques adaptations sont apparues nécessaires⁹.

⁸ L'une des premières notes sur le sujet a posé l'hypothèse d'une production illégale (non prise en compte par ailleurs dans les comptes nationaux) égale à 1% de la production hors taxes des branches marchandes, soit 46,5 milliards de francs pour 1981. Les ajustements effectués ont ramené ce montant à 36,2 milliards, soit 0,79 % de la production marchande non agricole. VOIR J-C WILLARD « Proposition d'une estimation de la production au noir dans les comptes nationaux ». INSEE juillet 1985.

⁹ Ces modifications effectuées et ces réserves admises, ils aboutissent pour 1991 à un montant estimé du travail illégal de 69.221 Millions de francs, correspondant à 0,73 % de la production marchande non agricole.

Estimation des effectifs de « travailleurs non déclarés ».

En complément des redressements précédents, la « cellule méthodes » du département des comptes nationaux a tenté d'évaluer l'exhaustivité du volume d'heures travaillées, en cohérence avec la mesure de la production illégale.

Là encore, le champ de cet exercice n'intègre pas mécaniquement les réalités qu'appréhendent les agents des services de contrôle dans leurs actions de verbalisation du travail illégal. Cette approche repose sur trois hypothèses principales.

- ↳ La première est de tenir les travailleurs « non déclarés » pour des non-salariés, et donc de les assimiler à des entrepreneurs individuels.
- ↳ La seconde est de considérer que la productivité du travail non-déclaré est en moyenne équivalente à celle des petites entreprises de moins de vingt salariés.
- ↳ La troisième est de considérer que les travailleurs « non déclarés » n'échappent pas au recensement, supposé lui-même exhaustif. On admet donc qu'ils sont comptabilisés parmi les inactifs, les RMISTES, les chômeurs ou les personnes exerçant déjà un emploi régulier. Sachant que les étrangers en situation irrégulière font eux-mêmes dans ce cadre l'objet d'un redressement spécifique.

En conséquence, l'exercice ne consiste pas en une réévaluation d'un nombre de personnes physiques, mais en un redressement d'un volume d'heures travaillées non déclarées. On calcule donc (en cohérence avec la production illégale estimée) un effectif de « travailleurs non-déclarés » en équivalent temps plein, auxquels on affecte la durée annuelle du travail des non salariés (corrigée des absences pour maladie et congés annuels).

Sous cet angle, le travail non-déclaré est assimilé à une activité à temps partiel (type « petits boulots ») procurant un revenu de complément à ses protagonistes.

La méthode est appliquée aux activités couvertes par le système intermédiaire d'entreprises (SIE). Un traitement particulier est réservé aux unités relevant d'autres activités (l'éducation non marchande, les services domestiques et l'assistance familiale).

Sur ces bases, il a été calculé des taux de travail illégal à partir de l'emploi total en équivalent temps plein ; ces taux permettant ensuite une estimation des effectifs « travailleurs non-déclarés », au sens donné à ce terme dans l'approche présentée ici.

Comme pour les redressements opérés dans le domaine de la production, cette estimation vise uniquement à calculer la productivité apparente du travail. Elle constitue une donnée parmi d'autres dans un ensemble d'opérations complexes visant à l'exhaustivité des comptes nationaux. Là encore, cette estimation n'a pas pour objet la connaissance du travail illégal en tant que tel.

L'étude de la Commission européenne.

Dans la perspective d'une meilleure harmonisation des politiques de l'emploi engagées par les Etats-membres, un rapport sur le *travail non déclaré* a été à la réunion du 7 avril 1998 de la Commission européenne. ✕

Le grand nombre d'articles de presse paru à cette occasion a souligné, s'il le fallait encore, la grande sensibilité du sujet. De tous les éléments de ce travail, c'est incontestablement la question du chiffre qui retenu le plus l'intérêt des commentateurs.

La première difficulté mentionnée par ce rapport est de la définition même de l'objet étudié. Le rapporteur souligne en effet qu'il a été impossible de trouver une définition commune du travail non déclaré, tant divergent ses caractéristiques d'un Etat à l'autre de l'Union.

Les obstacles n'étaient pas moindres s'agissant de son évaluation. L'extrême hétérogénéité des sources mentionnées et l'étalement dans le temps des travaux de référence (de 1990 à 1997), soulignent par eux-mêmes la difficulté de l'entreprise et les limites de ses résultats.

Le rapporteur en convient lui-même, en page 5 de sa communication : « les estimations de l'économie souterraine varient sensiblement selon la méthode utilisée ». Il propose donc avec réserve une estimation comprise entre 7 et 16 % du PIB de l'Union, soit 7 à 19 % du total des emplois déclarés. Le rapport ne présente du reste aucune tentative de synthèse méthodologique ni non plus de proposition dans cette direction.

Un sujet encore à étudier.

En conclusion, que l'on se tourne vers les services fiscaux ou que l'on interroge les organismes de recouvrement, les difficultés d'évaluation du coût global pour la collectivité du travail illégal se révèlent tout aussi importantes, faute en l'état d'indicateurs pertinents.

La même démarche serait à entreprendre auprès des autres organismes sociaux de recouvrement (MSA, CANCAVA, CANAM, ORGANIC). Elle s'accompagnerait certainement des mêmes réserves que celles évoquées.

Quant à « l'approche conventionnelle » proposée par les analystes des comptes nationaux, elle a une toute autre finalité. De plus, et de l'aveu même des initiateurs de la méthode, « la démarche adoptée a été très empirique ». Elle conduit, selon eux, à estimer la production illégale « de manière exogène au prix d'hypothèses simplificatrices »¹⁰. A l'époque, les méthodes d'évaluation proposées dans divers autres pays n'apparaissaient pas plus probantes.

Mais, outre leurs limites internes, ce sont aussi les orientations problématiques qui fondent chacune de ces approches et les choix méthodologiques opérés qui rendent difficilement comparables leurs résultats. L'étude menée par la Commission des communautés européenne, s'est heurtée aux mêmes difficultés et présente les mêmes limites.

¹⁰ J-C WILLARD, L'économie souterraine dans les comptes nationaux. Economie et statistiques n° 226, INSEE, Paris, novembre 1989.

Ces réserves soulignent amplement l'impératif d'une réflexion nouvelle sur ce sujet. Ce travail devrait associer des représentants de diverses administrations susceptibles d'être concernées (DGI, DOUANES, DGCCRF, ACOSS, MSA, CANCAVA, CANAM, ORGANIC, INSEE, DILTI).

Il aurait pour double objet une redéfinition des enjeux (précision sur les « champs » et les « objets » appréhendés par chacun) et une réflexion sur les méthodes d'approche les plus appropriées pour estimer le coût économique et social de la délinquance visée.