



Bruxelles, le 2.4.2020
COM(2020) 129 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**relatif à la mise en oeuvre de la décision (UE) 2016/344 établissant une plate-forme
européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré**

1. INTRODUCTION

Le travail non déclaré, compris comme toute activité rémunérée de nature légale mais non déclarée aux autorités publiques¹, peut prendre diverses formes, allant de l'absence totale de documentation à la sous-déclaration des heures, en passant par les rémunérations versées de la main à la main et le faux travail indépendant. Le travail non déclaré expose les travailleurs à une multitude de risques, porte atteinte aux finances publiques et à la cohésion sociale au sens large. Sur un marché du travail en évolution rapide et de plus en plus mobile, il alimente le dumping social et fausse la concurrence loyale au sein des États membres et entre eux. En moyenne, on estime que le travail non déclaré représente environ 14,3 % de la valeur ajoutée brute (VAB) dans le secteur privé de l'UE, avec de fortes disparités d'un État membre à l'autre². De plus, selon une enquête Eurobaromètre récente, environ un Européen sur dix (10 %) déclare avoir acquis des biens ou des services qui, selon lui, impliquaient du travail non déclaré au cours de l'année écoulée. 3 % déclarent avoir eux-mêmes exercé des activités non déclarées au cours des douze derniers mois, mais un tiers d'entre eux connaissent quelqu'un qui l'a fait³.

La lutte contre le travail non déclaré nécessite une approche globale combinant des politiques dans divers domaines (tels que le droit du travail, la sécurité sociale, la fiscalité) et leur mise en œuvre par des mesures de dissuasion (par exemple, des inspections et des sanctions) et de prévention (telles qu'une meilleure information). L'efficacité des mesures politiques varie considérablement d'un État membre à l'autre. En outre, si la lutte contre le travail non déclaré est principalement du ressort des autorités nationales, ce défi persistant présente une dimension transfrontalière importante.

La plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré a été créée en 2016 afin de renforcer la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré, en vertu de la décision (UE) 2016/344⁴. Dans un contexte où la coopération transfrontalière était jusqu'alors essentiellement ad hoc, la plate-forme a joué un rôle de catalyseur du changement. Elle a rassemblé les autorités chargées de faire appliquer la législation et les partenaires sociaux des États membres au sein d'un réseau unique leur permettant d'apprendre les uns des autres et d'agir ensemble, contribuant ainsi à un marché du travail européen plus équitable. Ce faisant, elle a également contribué à la réalisation du socle européen des droits sociaux.

Récemment, dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre, un développement important a consisté en l'établissement en 2019 de l'Autorité européenne du travail⁵ (AET), qui veillera à ce que les règles de l'UE sur la mobilité de la main-d'œuvre soient appliquées de manière équitable, simple et efficace. Le règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant une Autorité européenne du travail prévoit l'intégration de la plate-forme au sein de l'AET en tant que groupe de travail permanent, ce qui devrait se concrétiser en 2021⁶. Cette initiative permettra aux activités de la plateforme dans le domaine de la lutte contre le travail non déclaré de bénéficier de la perspective plus large de mise en œuvre et de prévention de l'AET et de développer des synergies avec d'autres tâches de l'AET telles que la fourniture d'informations, des inspections communes et concertées et le renforcement des capacités. Le lancement, le 2 mars 2020, de la

1 Communication de la Commission «Intensifier la lutte contre le travail non déclaré» COM(2007) 628.

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., et Kedir, A. (2017). An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)

3 Enquête Eurobaromètre spécial 498, Le travail non déclaré dans l'UE, septembre 2019.

4 Décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré.

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

6 Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

première campagne européenne pour le travail déclaré, # EU4FairWork, avec la participation de l'AET, constitue une étape importante à cet égard.

Dans la continuation du rapport biennal de la plate-forme adopté en 2018, le présent rapport sur l'application et la valeur ajoutée de la décision (UE) 2016/344 examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre, de cette dernière⁷. Conformément à l'article 12 de la décision, il évalue dans quelle mesure la plate-forme a atteint les objectifs visés à l'article 4, rempli sa mission telle que définie à l'article 5, mené à bien les activités visées à l'article 6 et répondu aux priorités de son programme de travail. Le rapport intègre les résultats d'une enquête spécifique menée auprès des membres de la plate-forme en 2019 ainsi que le suivi permanent des activités de celle-ci.

La plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré, en bref

La plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré (ci-après «la plate-forme») a été créée en 2016 afin de renforcer la coopération entre les États membres, suite à la résolution du Conseil de 2003 et à la communication de la Commission de 2007 sur la lutte contre le travail non déclaré⁸.

Elle vise à contribuer à des actions européennes et nationales plus efficaces a) en améliorant la coopération entre les autorités concernées et d'autres acteurs intéressés des États membres, b) en renforçant la capacité des autorités concernées et des acteurs des États membres de lutter contre le travail non déclaré dans ses aspects transfrontaliers, et c) en sensibilisant davantage le public aux questions liées au travail non déclaré et en encourageant les États membres à intensifier leurs efforts (article 4 «Objectifs»). Ces objectifs devraient être atteints a) en échangeant des bonnes pratiques et des informations; b) en développant les connaissances et l'analyse; c) en encourageant et en facilitant des approches novatrices d'une coopération transfrontalière effective et efficace ainsi qu'en évaluant les expériences; d) en contribuant à une compréhension transversale des questions liées au travail non déclaré (article 5 «Mission»).

La plate-forme rassemble plus de 50 parties prenantes. Les membres sont des représentants de haut niveau des ministères et des autorités chargées de faire appliquer la législation (inspections du travail, autorités fiscales et de sécurité sociale), ainsi que des partenaires sociaux interprofessionnels. Ils font office de point de contact unique, assurant la liaison avec les parties prenantes nationales et diffusant les résultats de l'apprentissage. Parmi les observateurs figurent 14 organisations de partenaires sociaux de secteurs clés, ainsi qu'Eurofound, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail et l'Organisation internationale du travail, la Norvège et l'Islande en tant que membres de l'Espace économique européen. Le bureau, composé d'un président de la Commission et de deux coprésidents élus parmi les représentants de haut niveau, dirige les travaux de la plate-forme et donne une orientation stratégique, avec le soutien du secrétariat, basé à la Commission. La plate-forme se réunit en plénière deux fois par an.

Un budget annuel de 1,35 million d'EUR au titre du programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) est alloué à la plate-forme. En outre, cinq projets de coopération transfrontalière consacrés à la lutte contre le travail non déclaré ont été financés (par le biais de l'EaSI) à la suite d'appels à propositions pour un montant de 1,67 million d'EUR, contribuant ainsi

⁷ Rapport biennal <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>.

⁸ Résolution du Conseil relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier (2003/C 260/01) et communication de la Commission européenne intitulée «Intensifier la lutte contre le travail non déclaré » (COM(2007)628).

aux objectifs de la plate-forme.

2. PROGRES DANS LA REALISATION DE LA MISSION ET DES ACTIVITES DE LA PLATE-FORME

Après l'adoption du programme de travail initial de la plate-forme en mai 2016, les activités ont démarré sans difficultés. Depuis lors, elle a réalisé en moyenne 15 activités annuelles et a rassemblé plus de 1450 parties prenantes pour apprendre ensemble et coopérer sur des questions telles que des approches politiques prometteuses, des structures organisationnelles et l'action transfrontalière.

La présente section rend compte de ces activités et de la manière dont elles ont contribué à la réalisation de la mission de la plate-forme (article 5). Elle est structurée en fonction des trois priorités stratégiques identifiées dans les programmes de travail 2017-2018 et 2019-2020⁹, à savoir 1) la coopération et l'action conjointe, 2) l'apprentissage mutuel et 3) l'amélioration des connaissances, et met en évidence la manière dont la plate-forme les a mises en œuvre.

Aperçu des activités de la plate-forme depuis 2016¹⁰



Selon l'enquête 2019, la majorité des membres et observateurs de la plate-forme (84 %) partage l'opinion selon laquelle la plate-forme a bien ou très bien progressé vers la réalisation de sa mission¹¹. Parmi les principales activités qui y contribuent, on peut citer: séminaires (84 %), ateliers d'évaluation thématique (74 %), groupes de travail (68 %), visites d'apprentissage du personnel (45 %).

⁹Les programmes de travail 2017-2018 et 2019-2020 peuvent être obtenus en cliquant sur les liens suivants:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ Les chiffres couvrent les activités jusqu'à la fin de 2019.

¹¹ Au total, 31 membres et observateurs de la plate-forme ont répondu à l'enquête de satisfaction et d'adhésion 2019, dont 27 membres de la plate-forme représentant leur État membre; ainsi qu'un observateur et trois représentants des partenaires sociaux.

2.1. Coopération et action conjointe

Entre son lancement en 2016 et la fin de l'année 2019, la plate-forme a organisé **31 visites de personnel et activités conjointes** dans 14 pays d'accueil, les voyages et l'hébergement étant couverts par le contrat de financement de la plate-forme. Ces activités ont été menées spécifiquement pour soutenir les inspections conjointes menées dans un pays avec la participation d'autres autorités nationales (42 %), principalement dans les secteurs de la construction et de l'agriculture. D'autres types de visites (par exemple, échange de connaissances, formation, activités conjointes) ont permis d'aider les membres à approfondir leurs connaissances sur un sujet, une pratique ou une procédure grâce à une expérience immédiate et concrète d'apprentissage. Elles ont notamment abordé des questions liées aux structures organisationnelles des institutions chargées de l'application de la législation; à l'analyse des risques, à l'exploration et l'analyse des données; aux systèmes d'information, aux bases de données et aux outils en ligne pour le partage d'informations; au détachement frauduleux de travailleurs. Les visites d'apprentissage du personnel sont considérées par environ la moitié des répondants à l'enquête 2019 comme l'une des cinq principales activités contribuant à la réalisation des objectifs et de la mission de la plate-forme.

Appui à une inspection conjointe dans le secteur agricole en Espagne

En juillet 2019, l'inspection du travail espagnole a invité l'inspection du travail roumaine, ainsi que les polices espagnole et roumaine, à effectuer des inspections conjointes pendant la saison de récolte de l'ail à Albacete, avec le soutien opérationnel de la plate-forme. Des entretiens et des inspections ont été réalisés auprès des employeurs espagnols, des agents espagnols de travail temporaire et des intermédiaires roumains. Plus de 500 travailleurs ont été identifiés et informés de leurs droits. Des enquêtes sont en cours, et quatre personnes ont été arrêtées pour des crimes de traite des êtres humains et d'exploitation par le travail.

Au total, sept groupes de travail ont rassemblé les membres de la plate-forme dans une réflexion commune sur les problèmes fondamentaux auxquels ils sont confrontés, ce qui leur a permis de jouer un rôle actif dans l'élaboration des activités de la plate-forme. Les groupes ont élaboré une série de résultats concrets, tels qu'une proposition visant à intensifier l'échange d'informations entre les autorités nationales par le biais d'un éventuel module sur le travail non déclaré au sien du **système d'information du marché intérieur** ainsi qu'un glossaire des termes et des mesures relatifs à la lutte contre le travail non déclaré.¹² D'autres groupes de travail ont élaboré le programme de travail de la plate-forme et apporté une réponse aux priorités nationales et à celles des partenaires sociaux. La majorité des membres de la plate-forme (68 %) considèrent les groupes de travail comme l'une des cinq principales activités contribuant aux objectifs et à la mission de la plate-forme.

¹² Disponible sur: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>.

Des projets d'assistance mutuelle (PAM) ont été menés à bien en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie¹³. Ils ont donné aux membres l'occasion d'être conseillés par une équipe d'experts de la plate-forme dans des domaines stratégiques des autorités chargées de faire appliquer la législation. Ces projets sont souvent issus des priorités nationales en matière de réforme structurelle, notamment celles mises en évidence dans le cadre des recommandations spécifiques par pays du semestre européen. Une approche impliquant l'autoréflexion, le soutien opérationnel des pairs au cours de deux visites et l'élaboration d'un plan d'action, a permis d'apporter des changements importants, tels que la conception de nouvelles mesures et le renforcement de la coopération entre les institutions chargées de l'application de la législation. Selon l'enquête 2019, c'est l'une des activités qui a le plus contribué à la mission de la plate-forme.

Résultats de l'assistance mutuelle en Lettonie

Suite à une visite dans le cadre du projet d'assistance mutuelle de la plate-forme, en 2017, l'inspection du travail de l'État letton a révisé sa stratégie sur le travail non déclaré, a modernisé ses objectifs stratégiques et a adopté de nouveaux indicateurs clés de performance. Cela a eu pour effet une évolution vers une plus grande importance accordée aux mesures préventives. L'accent est désormais mis sur la transformation du travail non déclaré en travail déclaré, 74 % de tous les cas de travail non déclaré identifiés étant désormais transformés en travail déclaré¹⁴.

2.2. Apprentissage mutuel

L'apprentissage mutuel et l'échange systématique d'informations ont été des éléments clés des activités de la plate-forme, contribuant à améliorer l'efficacité des efforts déployés pour lutter contre le travail non déclaré dans l'ensemble de l'UE.

Les séminaires de la plate-forme ont permis d'examiner les questions urgentes et les pratiques émergentes (par exemple, la prévention, les approches globales de lutte contre le travail non déclaré, la sensibilisation), ainsi que les principaux secteurs touchés par le travail non déclaré (par exemple, la construction, l'agriculture, les transports). Les conclusions de ces événements ont été documentées dans des publications constituant des ressources pédagogiques qui sont accessibles au public sur le site web de la plate-forme¹⁵.

Six **ateliers d'évaluation thématique** ont aidé les membres à améliorer leur efficacité et à renforcer la coopération transfrontalière, grâce à un apprentissage mutuel plus approfondi et la résolution de problèmes (ils incluent une visite de suivi et la production d'une boîte à outils pour les praticiens). Les thèmes sélectionnés comprenaient des accords bilatéraux et des protocoles d'accord; l'exploration de données (data-mining); l'analyse des risques; la sensibilisation des travailleurs et des entreprises; les actions transfrontalières concertées et conjointes, et les futurs rôle et profil de compétence des inspections du travail. Les séminaires de la plate-forme (84 %) et les ateliers d'évaluation thématique (74 %) ont été fréquemment indiqués comme les activités contribuant le plus à la mission de la plate-forme dans l'enquête de 2019.

¹³ L'appui à la Belgique est prévu en 2020.

¹⁴ Il peut s'agir par exemple de veiller à ce que les travailleurs non déclarés obtiennent un contrat de travail en bonne et due forme.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>.

Partage d'idées et transformation des pratiques efficaces en Grèce

L'atelier d'évaluation thématique consacré à l'analyse des risques qui s'est tenu en Espagne en 2018 a amené l'inspection du travail hellénique (HLI) à affiner son outil d'analyse des risques afin d'améliorer la détection des employeurs illégaux. La HLI a utilisé cette nouvelle méthode d'analyse des risques pour envoyer des lettres de notification aux entreprises potentiellement à risque. Les lettres annonçant les inspections ont entraîné une augmentation de 31 % du nombre de contrats à temps plein déclarés au cours du premier mois suivant leur envoi.

En outre, les **réunions plénières semestrielles ont consacré une journée thématique** à l'examen d'un domaine particulier du travail non déclaré et à des approches politiques potentiellement efficaces. Elles ont traité notamment des priorités mises en exergue dans la décision établissant la plate-forme, telles que les «boîtes aux lettres», la protection des données et l'échange de données.

2.3. Amélioration des connaissances

Trouver des solutions pour lutter contre le travail non déclaré est une tâche complexe, et l'élargissement de la base de connaissances de toutes ses composantes contribue à l'expertise des acteurs concernés sur les questions spécifiques liées au travail non déclaré. La plate-forme a permis la production de **connaissances nouvelles** sur des types spécifiques de travail non déclaré (par exemple, les salaires versés de la main à la main, le travail non déclaré dans l'économie des plateformes collaboratives, le faux travail indépendant) ainsi que des mesures visant à les prévenir et à les dissuader, avec plus de 100 ressources pédagogiques et 120 fiches présentant des pratiques prometteuses.

Au total, **14 études et enquêtes** ont été publiées, contribuant à une approche plus factuelle. Elles ont fait la synthèse de l'expertise existante et ont généré de nouvelles connaissances sur des types spécifiques de travail non déclaré, les tendances émergentes et les approches politiques. Conformément aux priorités définies dans la décision instituant la plate-forme, ces études se sont concentrées sur le faux travail indépendant, le travail sous-déclaré, la protection des données et l'échange d'informations, les approches préventives, la coopération transfrontalière et la documentation des cas de mobilisation réussie des partenaires sociaux. Les études et enquêtes produites par la plate-forme ont exploité les expériences et le savoir-faire collectifs pour proposer des solutions fondées sur des faits. Cependant, seuls 32 % des membres de la plate-forme les placent parmi les cinq premières activités contribuant aux objectifs et à la mission de la plate-forme. La traduction a été évoquée comme un moyen pour améliorer leur utilité.

L'ampleur du travail non déclaré

L'ampleur du travail non déclaré en Europe est difficile à estimer puisque, par définition, il est dissimulé. Dans un premier temps, des fiches d'information ont récapitulé les caractéristiques du travail non déclaré dans tous les pays de l'UE, ainsi que les institutions impliquées dans la lutte contre le travail non déclaré¹⁶. Une étude sur l'ampleur du travail non déclaré en Europe a également été réalisée en 2017. Sur la base des écarts entre les volumes d'emploi déclarés par les travailleurs et les entreprises, l'étude a estimé que 9,3 % du volume total d'emploi dans le secteur privé de l'UE relève

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>.

du travail non déclaré, et que ce dernier constitue 14,3 % de la valeur ajoutée brute (VAB) dans le secteur privé.¹⁷ Cependant, il existe des différences marquées entre les États membres, l'ampleur du travail non déclaré allant de 7 % à 27 % de la VAB.

2.4. Actions de communication

La plate-forme a développé des ressources fondées sur des données probantes quant à la meilleure façon de lutter contre le travail non déclaré. Sa **bibliothèque virtuelle**¹⁸ contient des informations et des pratiques précieuses générées par le travail de la plate-forme. Un bulletin d'information semestriel, envoyé après les réunions plénières, fournit une mise à jour aux parties prenantes intéressées sur la plate-forme, ses activités et ses membres. Pour la communication interne, les membres et les observateurs de la plate-forme partagent des documents et annoncent des événements sur leur propre espace de travail collaboratif. Le 2 mars, la plateforme a lancé #EU4FairWork, la première campagne européenne pour le travail déclaré.

2.5. Champ d'application thématique de la plate-forme: collecte de données probantes sur un large éventail de questions

Au cours de ses premières années d'activité, la plate-forme a consolidé les connaissances et accumulé de nouvelles données sur un large éventail de questions, allant des approches politiques à la gestion stratégique et à la coopération transfrontalière.

¹⁷ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., et Kedir, A. (2017). An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), disponible sous <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>.

Quelques thèmes clés abordés par le biais des activités d'apprentissage



Secteurs

- Agriculture
- Transports
- Secteur hôtelier
- Construction



Coopérer

- Partenaires sociaux
- Actions transfrontalières
- Partage de données



Développer des connaissances

- Évaluation de l'ampleur du travail non déclaré
- Pratiques fondées sur des données probantes



Renforcer des capacités

- Indicateurs de performance clés
- Approches globales
- Prévention



Innovier

- Analyse des risques
- Analyse et exploration des données

Des approches efficaces: Enseignements tirés

Les éléments clés des approches réussies, mis en évidence au cours des premières années de fonctionnement, sont les suivants:

Collaboration: La responsabilité de la lutte contre le travail non déclaré incombe généralement à plusieurs ministères, ce qui peut entraîner l'absence d'une approche coordonnée. La portée de l'implication des partenaires sociaux par les États membres se limite souvent à un échange mutuel et à une consultation. Une approche stratégique interinstitutionnelle permet un meilleur accès aux données et aux informations, aide à développer une compréhension mutuelle, des stratégies communes et des actions concrètes.

Concentrer les efforts et les ressources — évaluation des risques et analyse des données: Certains États membres ont développé des modèles d'analyse des risques, permettant aux autorités chargées de l'application de la législation de mettre en évidence les cas les plus risqués de travail non déclaré. Cette approche permet d'orienter efficacement les ressources et d'améliorer les taux de réussite des inspections. L'utilisation plus efficace des données est un élément essentiel de l'analyse des risques.

Combiner des approches dissuasives et préventives: Il est nécessaire de développer une approche qui combine des contrôles et une application plus efficaces après que le travail non déclaré a eu lieu, avec des mesures visant à empêcher qu'il ne se produise en premier lieu. Les membres de la plateforme utilisent une série d'approches préventives différentes, y compris des incitations du côté de l'offre et de la demande, des campagnes de sensibilisation (destinées aux employeurs, aux travailleurs et au public) ainsi que la réforme des institutions pour soutenir cette démarche.

Des approches globales, combinant une série de mesures en parallèle: Le recours à des mesures directes et indirectes constitue le moyen le plus efficace et le plus efficient de lutter contre le travail non déclaré. Une approche globale est à la fois stratégique et coordonnée, utilisant une combinaison d'approches directes (par exemple, les inspections sur le lieu de travail et la surveillance entre pairs) et indirectes (par exemple, les campagnes de sensibilisation et les initiatives éducatives), pour contribuer à transformer le travail non déclaré en travail déclaré.

Selon les répondants à l'enquête 2019, la plateforme devrait à l'avenir se concentrer davantage sur les initiatives de sensibilisation et de renforcement de la confiance (65 % des

répondants), les incitations à exercer une activité sur une base déclarée¹⁹ (55 %) et les opérations au niveau transfrontalier (55 %). Les répondants ne voient pas la nécessité de changements majeurs dans les activités. L'accent devrait continuer à être mis sur les événements rassemblant les membres pour l'échange de bonnes pratiques dans le cadre de séminaires (74 %), d'ateliers d'évaluation thématiques (65 %), de groupes de travail (61 %) et de visites d'apprentissage du personnel (52 %). Selon 48 % des répondants, le partage de fiches de bonnes pratiques et d'exemples de réussite devrait être poursuivi.

3. PROGRES ACCOMPLIS DANS LA REALISATION DES OBJECTIFS DE LA PLATE-FORME

Cette section passe en revue les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la plate-forme, conformément à l'article 4 de la décision.

Les réalisations de la plate-forme: un aperçu



3.1. Améliorer la coopération entre les autorités concernées et d'autres acteurs intéressés des États membres, afin de lutter de manière plus efficace et plus effective contre le travail non déclaré

Construire un réseau à composantes multiples

La plate-forme a rassemblé plus de 50 parties prenantes en un réseau unique, dans un contexte où la responsabilité de la lutte contre le travail non déclaré est généralement répartie entre différents organismes et où la participation des partenaires sociaux est inégale. Avant que la plate-forme n'existe, les exemples de coopération au niveau de l'UE étaient peu nombreux et essentiellement ad hoc (par exemple, par l'intermédiaire du comité des hauts responsables de l'inspection du travail, du comité d'experts en matière de détachement de travailleurs et du comité de l'emploi, qui ne se consacrent pas principalement à la lutte contre le travail non déclaré), avec peu d'échange de connaissances et de coopération.

¹⁹ Ces incitations couvrent un large éventail de mesures, notamment des inspections consultatives, des services de formalisation et une réduction ciblée de la TVA dans les secteurs à risque.

La plate-forme a **élargi les réseaux existants et renforcé la coopération** pour la lutte contre le travail non déclaré, tant à l'intérieur des pays qu'au-delà des frontières. Presque toutes les personnes interrogées (94 %) dans le cadre de l'enquête 2019 ont indiqué que ses activités ont contribué à élargir les réseaux et les contacts de leurs organisations. La plupart (68 %) partagent l'opinion selon laquelle la plate-forme a également contribué à améliorer de la coopération entre les autorités concernées et d'autres acteurs intéressés des États membres.

Les membres et les observateurs ont été généralement actifs, tous ayant pris part aux activités. Toutefois, les niveaux d'engagement et de participation à la plate-forme ont varié d'un pays à l'autre. Le réseau est encore en phase de maturation et il existe un potentiel inexploité parmi les membres et les observateurs, y compris les partenaires sociaux, qui peuvent encore se mobiliser pleinement et mieux diffuser les connaissances acquises afin de parvenir à une plus grande adhésion et à un plus grand impact.

Développer un consensus sur des approches politiques efficaces

Lorsque la plate-forme a commencé ses travaux, les États membres se trouvaient à des points de départ très différents en termes de niveau et de nature de leur approche globale, de capacité organisationnelle et de mesure dans laquelle le travail non déclaré était perçu comme une priorité. Depuis lors, la plate-forme a **contribué à définir la lutte contre le travail non déclaré comme une action prioritaire et à forger un consensus sur des approches politiques efficaces**. Grâce à la coopération avec leurs pairs et en particulier à l'assistance mutuelle, les membres de la plate-forme ont reçu un soutien direct dans la conception et la mise en œuvre de ces approches.

Les réactions des membres suggèrent que la plate-forme a contribué, en particulier, au **développement d'une approche plus globale de la lutte contre le travail non déclaré**. Au-delà de l'accent mis sur l'information et la sensibilisation, elle a également encouragé une évolution vers la transformation du travail non déclaré en travail déclaré grâce à des approches dissuasives plus efficaces telles que des inspections et des sanctions, étayées par l'analyse des risques et un meilleur échange de données. Les membres de la plate-forme ont indiqué que leur pays ou leur organisation a apporté ou prévoit d'apporter des changements (par exemple dans les cadres politiques et les mesures de mise en œuvre) suite à leur participation aux activités de la plate-forme, en ce qui concerne: des initiatives de sensibilisation et de renforcement de la confiance (52 %), des mesures de dissuasion et de détection (39 %), des opérations au niveau transfrontalier (32 %), des incitations à opérer sur une base déclarée (23 %), des modèles organisationnels (16 %) et des réformes structurelles plus poussées (16 %).

Cependant, en termes d'approches relatives à la lutte contre le travail non déclaré, la plate-forme a surtout mis l'accent sur la lutte contre les violations du droit du travail, plutôt que sur le non-respect de la fiscalité et de la sécurité sociale, ce qui reflète la composition de ses membres. En outre, le peu de données probantes sur lesquelles s'appuyer a également entravé les progrès dans ce domaine.

Vers une approche plus globale

Un consensus s'est dégagé parmi les membres et les observateurs de la plate-forme sur le fait que, pour lutter contre le travail non déclaré, une «approche globale» est nécessaire au niveau politique et opérationnel, s'appuyant sur toute la gamme de mesures politiques disponibles et sur la coopération entre les principales autorités et avec les partenaires sociaux.

L'enquête 2019 sur la plate-forme a mis en évidence des améliorations majeures à cet égard, avec

de nouveaux organes nationaux de coordination mis en place en France, en Lituanie et en Roumanie et un projet pilote national en Finlande²⁰, ainsi qu'une gamme plus complète de mesures et/ou de nouvelles stratégies en France, en Grèce et en Lettonie.

3.2. Renforcer la capacité des autorités concernées et des acteurs des États membres de lutter contre le travail non déclaré dans ses aspects transfrontaliers

Certains types de travail non déclaré transfrontalier, par exemple celui des travailleurs non déclarés mobiles au sein de l'UE ou lié au détachement frauduleux de travailleurs —y compris par l'intermédiaire de «boîtes aux lettres»— nécessitent une coopération transfrontalière plus large et plus efficace. Les canaux de coopération actuels consistent généralement en un échange d'informations et de personnel ou en des inspections conjointes, reposant sur des accords et des protocoles d'accord bilatéraux.

Projet nordique commun sur le travail non déclaré

Soutenus par un financement de l'UE dans le cadre du programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Islande, la Lettonie, la Norvège et la Suède ont uni leurs forces pour coopérer dans le cadre d'un projet commun sur le travail non déclaré dans les pays nordiques. Le projet est axé sur des inspections conjointes, le partage de bonnes pratiques (notamment en matière de communication et d'approches préventives) et l'évaluation des résultats. Il vise à mieux équiper les pays nordiques pour lutter contre le travail non déclaré grâce au partage d'informations, à la collaboration, aux possibilités d'assistance et au partage des connaissances.

La plate-forme a aidé les États membres à renforcer les partenariats pour la lutte contre le travail non déclaré transfrontalier, ouvrant la voie à une coopération plus poussée sous l'égide de l'Autorité européenne du travail. Grâce à une confiance mutuelle accrue et à des contacts réguliers, les États membres ont consolidé les partenariats existants et se sont rapprochés de nouveaux pays. En outre, le programme de travail a renforcé l'accent mis sur les aspects transfrontaliers et a fourni des outils pour aider les États membres à améliorer leurs pratiques grâce à des études (par exemple sur la coopération transfrontalière), des groupes de travail (sur l'échange de données) et des ateliers d'évaluation et boîtes à outils thématiques (sur les accords et protocoles d'accord bilatéraux, les inspections conjointes et concertées).

Toutefois, le niveau de **mobilisation dans la coopération transfrontalière reste inégal**. Les autorités nationales se concentrent principalement sur une coopération ad hoc avec les pays voisins, répondant aux défis immédiats plutôt que sur un plan stratégique. La plupart des inspections du travail s'engagent rarement dans des inspections transfrontalières concertées et conjointes (une à deux fois par an)²¹. La coopération dans le cadre de l'Autorité européenne du travail, y compris avec les organisations des partenaires sociaux, pourrait permettre de relever certains de ces défis et de surmonter les limites de la capacité opérationnelle de la plate-forme.

²⁰ Le projet pilote national sur la criminalité liée au travail impliquait les autorités de SST, fiscales et policières, coopérant de manière plus stratégique dans le cadre d'actions communes et de projets de coopération.

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. (Actions transfrontalières de lutte contre le travail non déclaré) Plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré: Bruxelles

Accélération de la collaboration transfrontalière et progrès dans le renforcement de la capacité

Selon l'enquête de 2019, 61 % des répondants ont déclaré que la plate-forme avait contribué à améliorer la capacité des acteurs concernés des États membres de lutter contre le travail non déclaré au regard de ses aspects transfrontaliers. Les organisations ont entrepris ou prévoient de s'engager dans des activités transfrontalières au cours de l'année prochaine, notamment dans: des réunions transfrontalières de fonctionnaires (52 %), des échanges de personnel/actions conjointes (41 %), des inspections conjointes (39 %).

3.3. Sensibiliser davantage le public aux questions liées au travail non déclaré et encourager les États membres à intensifier leurs efforts

La plate-forme a contribué à **mettre davantage l'accent sur la sensibilisation de ses membres**, la moitié d'entre eux ayant signalé des changements dans ce domaine. Le travail s'est principalement concentré sur l'encouragement des membres à partager leurs connaissances sur les campagnes de sensibilisation par le biais d'activités spécifiques (par exemple, un atelier d'évaluation thématique et une boîte à outils²², des séminaires sur les approches préventives et la diffusion des activités de la plate-forme).

Cependant, **l'impact direct sur la sensibilisation du public a été plus lent à se développer**. Seuls 35 % des répondants à l'enquête 2019 estiment que la plate-forme a fait de très bons ou de bons progrès vers cet objectif. Reconnaisant la nécessité de traduire cet objectif en action, le programme de travail 2019-2020 a mis davantage l'accent sur la communication et la sensibilisation. La première campagne de la plate-forme sur les avantages du travail déclaré, élaborée par les membres et les observateurs, se déroulera de mars à juin 2020. Elle sera soutenue par une semaine d'action appelant les membres à unir leurs efforts.

4. CONCLUSIONS

Depuis son lancement en 2016, la plate-forme européenne pour la lutte contre le travail non déclaré a facilité une plus grande coopération entre les pays et au sein de ceux-ci. S'appuyant sur une gouvernance solide, un programme de travail complet et la participation active de ses membres, elle a contribué à des gains en efficacité et à la modernisation des organes chargés de l'application de la législation dans l'ensemble de l'UE. Elle a généré des connaissances solides, fondées sur des faits, permettant aux États membres et aux partenaires sociaux d'apprendre les uns des autres, d'innover et d'agir ensemble.

En ce qui concerne les défis qui subsistent, les activités de la plate-forme ont mis en évidence la nécessité de renforcer l'engagement de tous les membres et d'accroître la capacité opérationnelle de la plate-forme. Les organes chargés de l'application de la législation et les partenaires sociaux doivent continuer à développer une coopération plus efficace, tant au niveau national que transfrontalier, en développant davantage les approches stratégiques et opérationnelles pour lutter contre le travail non déclaré. Il existe de nombreuses possibilités d'approfondir l'apprentissage mutuel entre les autorités des États membres et d'améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre le travail non déclaré, en particulier par un meilleur partage des données, une amélioration de l'analyse des données et de l'évaluation des risques, ainsi que par une meilleure coopération transfrontalière. Ces améliorations peuvent en partie être obtenues en développant davantage les systèmes d'information au niveau de

²² Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>.

l'UE, qui seraient utilisés non seulement pour identifier les entreprises à haut risque à des fins d'inspection, mais aussi pour mieux cibler les approches préventives. À cet égard, il est également essentiel de développer davantage les synergies avec les principales initiatives et politiques de l'UE (par exemple, celles liées aux conditions de travail des travailleurs des plateformes, au semestre européen et à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, à l'échange d'informations à des fins fiscales, y compris sur les revenus du travail²³) et les instruments de financement (tels que le Fonds social européen +). Il est important de poursuivre le développement d'une approche globale qui combine des mesures de dissuasion efficaces et effectives avec des mesures visant avant tout à prévenir le travail non déclaré. Il est également possible, à l'avenir, de mettre davantage l'accent sur l'éducation et la sensibilisation des citoyens, des travailleurs et des employeurs à leurs droits, responsabilités et obligations. #EU4FairWork, la première campagne d'information et de sensibilisation de la plate-forme, qui se déroulera entre mars et juin 2020, est un pas important dans cette direction, sur lequel il faudra s'appuyer.

La coopération des États membres au sein de l'Autorité européenne du travail peut s'appuyer sur les niveaux élevés de confiance et de coopération bien établie entre les membres de la plateforme et les observateurs. Cela constituera une base solide pour une meilleure coopération transfrontalière et un renforcement des capacités dans la phase initiale de l'AET, qui dispose d'un mandat beaucoup plus large. Le champ d'application élargi de l'AET compensera la capacité opérationnelle plus limitée de la plateforme et la participation inégale de ses membres.

Le programme de travail 2019-2020 de la plate-forme sera mis en œuvre comme prévu, ce qui permettra une transition en douceur. La décision (UE) 2016/344 sera abrogée lorsque l'AET aura atteint sa pleine capacité opérationnelle. Toutefois, les objectifs, missions et activités actuels de la plate-forme ont été largement confirmés dans le règlement établissant l'AET (article 12 et annexe)²⁴. Par ailleurs, la création de l'AET offre l'occasion de procéder à de nouveaux changements et de relever les défis découlant de la configuration initiale de la plate-forme.

L'Autorité européenne du travail fixera des priorités et proposera des moyens pour relever à long terme les défis mis en évidence ci-dessus. On peut imaginer que la plate-forme, en tant que groupe de travail permanent de l'AET, se concentrera sur sa tâche principale de lutte contre le travail non déclaré, tandis que certaines tâches plus transversales telles que le soutien à la coopération transfrontalière opérationnelle, le renforcement des capacités des autorités chargées de l'application de la législation et le développement d'outils à l'échelle de l'UE pourront être traitées de manière plus cohérente par des activités plus étendues de l'AET. La plate-forme bénéficiera d'une structure opérationnelle complète au sein de l'AET et de l'expertise d'un personnel spécialisé dans différents domaines. Grâce aux synergies avec d'autres activités de la plate-forme et à un mandat fort pour lutter contre le travail non déclaré, les activités menées par la plate-forme peuvent être étendues, affinées, ciblées et planifiées sur une période plus longue. La participation de l'AET à la campagne de la plate-forme sur les avantages du travail déclaré en 2020²⁵ est un bon exemple de synergie et d'alignement des initiatives européennes visant à soutenir l'équité sur le marché du travail européen.

La création de l'AET donnera une impulsion accrue pour lutter plus efficacement contre le travail non déclaré et le transformer en travail déclaré, en contribuant à des conditions de travail équitables, à une concurrence loyale et à une mobilité équitable, dans l'intérêt des travailleurs, de l'économie et de la société dans son ensemble.

²³ Directive sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité, directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011.

²⁴ Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

²⁵ Autorité européenne du travail, Programme de travail 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf.

