

3
3e trimestre
2003
45e année

3
3e trimestre
2003
45e année

' Information ' et ' formation ', ce sont là, plus que jamais, deux mots clefs de notre époque et deux exigences auxquelles la Revue belge de sécurité sociale veut souscrire en publiant des articles de haut niveau consacrés aux aspects juridiques, économiques, sociologiques ... de la protection sociale, tout à la fois matière de connaissance et de réflexion pour le lecteur.

Cette politique entend s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne. Chaque numéro comporte, donc, une rubrique dédiée à cette fin.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet :

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

' Informeren ' en ' aanleren ' zijn meer dan ooit twee sleutelwoorden van onze tijd. Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid wil daartoe bijdragen door kwaliteitsvolle artikelen te publiceren over juridische, economische, sociologische, ... aspecten van de sociale bescherming, die de lezer enig inzicht bijbrengen en hem tevens tot nadenken kunnen aanzetten.

Deze lijn wordt ook doorgetrokken naar het domein van de Europese Unie : elk nummer bevat een vaste Europese rubriek.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies : de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet :

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

Service public fédéral Sécurité sociale
Rue de la Vierge noire 3c – B-1000 Bruxelles

ISSN : 0035-0834

R e v u e b e l g e d e
SECURITE SOCIALE

R e v u e b e l g e d e
SECURITE SOCIALE

ISSN 0035-0834

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

SOMMAIRE

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE EN BELGIQUE ET EN EUROPE

INTRODUCTION

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE BELGE ET EUROPEEN	675
JOZEF PACOLET et AN MARCHAL	

PARTIE 1.

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE ET LE TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE. AMPLEUR DU TRAVAIL AU NOIR ET CONFRONTATION AVEC LES OPTIONS POLITIQUES

FRAUDE SOCIALE ET TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE : QUETE DE L'INDEFINISSABLE ?	689
JOZEF PACOLET et AN MARCHAL	

POURQUOI VOULOIR RENDRE A CESAR CE QUI LUI APPARTIENT ?	727
JAN RENDERS	

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : LES AMENDES ADMINISTRATIVES VIS-A-VIS DES SANCTIONS PENALES	735
PAUL PIRENNE	

LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION A L'EGARD DE LA FRAUDE SOCIALE ET DU TRAVAIL AU NOIR - CONSIDERATIONS SYNDICALES	747
MADDIE GEERTS	

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE. CONTRIBUTION DU MONDE DE L'ENTREPRISE	753
PIETER TIMMERMANS	

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DANS UNE PERSPECTIVE ACTUELLE	759
VICTOR DAUGINET	

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : APERCU DES MESURES DU GOUVERNEMENT	765
PIERRE-PAUL MAETER	

LUTTE CONTRE LA GRANDE FRAUDE FISCALE : L'APPROCHE BELGE	771
FRANK PHILIPSEN	

PARTIE 2.

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT PROVIDENCE EUROPEEN

1. Ampleur et déterminants dans une perspective internationale

LE TRAVAIL AU NOIR EN EUROPE ANALYSE SOUS UN ANGLE BELGE. CONSCIENCE ACCRUE DE LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT-PROVIDENCE	783
JOZEF PACOLET et AN MARCHAL	

VERIFICATION DU PNB DES ETATS MEMBRES DE L'UE : INCLUSION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	817
PAUL KONIJN	
LES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE : IMPORTANCE, CAUSES ET CONSEQUENCES	825
FRIEDRICH SCHNEIDER	
LES SERVICES DOMESTIQUES ET L'ECONOMIE INFORMELLE	883
ROBERT ANDERSON	
TRAVAIL DOMESTIQUE FOURNI PAR DES TIERS	893
MIET SMET	
LA PREVENTION DE LA FRAUDE : CONDITIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET LEGALES	899
BERT VAN CAELENBERG	

2. Examen par pays

L'ECONOMIE SOUTERRAINE : APERCU DES METHODES ET DES ESTIMATIONS	907
BRUGT KAZEMIER	
L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST : L'IMPACT DES TAXES ET DE LA CORRUPTION	951
MARIA LACKO	
LE ROLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE ET LES POLITIQUES ACTUELLES VISANT A LA COMBATTRE	977
LAURA CASTELLUCCI	
ECONOMIE SOUTERRAINE ET PAYEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DES SOINS DE SANTE : LE CAS DE LA GRECE	1001
JOHN YFANTOPOULOS	

3. Etudes internationales et politique européenne de lutte contre le travail au noir et la fraude

LA STRATEGIE DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR CONVERTIR LE TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOI FORMEL	1029
ELS VAN WINCKEL	
TRAVAIL AU NOIR : PLUS GRANDE PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE EN FAVEUR DE L'EMPLOI	1035
KARL-JOHAN LONNROTH	

FORUM

DU "PIEGE A L'EMPLOI" AU "PIEGE SALARIAL"	1045
JEF MAES et CHRISTOPHE QUINTARD	

ABSTRACTS

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE :
UNE MENACE
POUR
L'ETAT-PROVIDENCE
EN BELGIQUE
ET EN EUROPE

INTRODUCTION

**TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT-
PROVIDENCE BELGE ET EUROPEEN**

675 |

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE BELGE ET EUROPEEN

PAR **JOZEF PACOLET** et **AN MARCHAL**

Les 28 et 29 avril 2003, le Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA - Université Catholique de Louvain) organisait un colloque belge et européen de deux jours sur le travail au noir et la fraude, leur ligne de démarcation, et leur ampleur, la possibilité de les mesurer et les formes de lutte contre ces phénomènes. Ce colloque n'aurait pu avoir lieu sans le soutien de la Commission européenne, le Centre européen pour les travailleurs, l'EZA et la Revue Belge de Sécurité Sociale (1).

De plus en plus, la lutte contre la fraude se classe parmi les priorités politiques tant en Belgique qu'en Europe. De nouvelles propositions politiques, la lecture des programmes pour les élections, la déclaration gouvernementale pour 2003-2007 et les discussions ultérieures le confirment amplement. Par ailleurs, les instances de contrôle sont également mues par la même ambition. Sur le plan européen, la lutte contre le travail au noir devient un thème central de la stratégie européenne de l'emploi 2003 et s'impose comme une priorité pour la Présidence italienne de l'Union européenne au cours du second semestre de 2003.

Cette publication reflète le processus du colloque qui contenait une partie belge et une partie européenne.

Dans la partie consacrée à la Belgique, nous procédons à une actualisation des résultats d'une étude antérieure de l'HIVA et la complétons de nouvelles informations émanant des Comptes Nationaux. En outre, nous avons voulu confronter les résultats des chercheurs avec les points de vue du Mouvement Ouvrier Chrétien, du monde de l'entreprise, de l'administration, des parastataux sociaux et des experts en fiscalité et en science politique. Dans le volet européen, nous insistons sur l'identification et la mesure de l'étendue du travail au noir et sur la politique européenne visant à renforcer la lutte contre ce phénomène.

(1) Nous tenons spécialement - y compris au nom de l'HIVA - à remercier très chaleureusement ces instances pour avoir permis la réalisation de ce débat et la publication des articles. Nous adressons des remerciements tout particuliers à Joachim Herudek de l'EZA et à Hendrik Larmuseau du SPF Sécurité Sociale et à ses services. Toute notre gratitude va également aux auteurs des divers articles pour leur contribution à la réussite du colloque et de la présente publication.

1. ESTIMATION DE LA FRAUDE EN BELGIQUE : IMPORTANTE ET SOUS-ESTIMEE ?

En 1999 – 2000, le Hoger Instituut voor de Arbeid a réalisé une étude sur la politique de contrôle et de sanction ainsi que sur l'ampleur de la fraude sociale en Belgique. Lors de ce colloque, l'HIVA a confronté sa propre évaluation de l'étendue de la fraude sociale (l'estimation avait surtout porté sur la fraude aux cotisations auprès de l'ONSS) avec les informations récemment publiées par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) portant sur la fraude (exposé de Jozef Pacolet et d'An Marchal, 2003 (a)). Ceci mène à des constatations remarquables. Lorsque l'enquête de l'HIVA estime, dans le cadre d'une approche prudente, la fraude dans la masse salariale à 6%, pour les Comptes Nationaux, celle-ci ne représente que 1%, en se limitant en plus à certains secteurs déterminés. La valeur 'majorée' du travail au noir dans les secteurs réguliers serait inférieure à l'estimation de la valeur de l'aide domestique, qui – elle aussi – est peu déclarée. La valeur ajoutée 'au noir' totale prise en compte dans les calculs de l'ICN se chiffre à environ 9 milliards EUR, soit un peu plus de 4% du PNB (situation 1997). Par ailleurs, les chiffres révèlent que la fraude dans le résidu d'exploitation brut est essentiellement le fait de petites entreprises et de travailleurs indépendants. Ainsi, les hypothèses de l'ICN confirment la sensibilité à la fraude de certaines catégories de revenus – et non en première instance des travailleurs sur lesquels se concentrait l'étude de l'HIVA – et de certains secteurs. Un élargissement de l'étude de l'HIVA afin d'y englober les informations sur les indépendants et une étude plus poussée sur le phénomène des faux indépendants sont nécessaires. Pour certains secteurs, l'ICN suppose qu'il n'y a quasiment pas de travail au noir chez les salariés, parce que ces secteurs sont principalement occupés par des entreprises de plus grandes dimensions, dont on peut espérer que les activités sont suffisamment enregistrées.

Pour le secteur public, l'on peut aussi admettre que, selon toute vraisemblance, le travail au noir y est banni. Le bâtiment, le commerce de gros et de détail, l'horeca mais aussi le secteur de la santé sont suspectés par l'ICN de largement s'adonner à la fraude. Par ailleurs, l'Institut s'intéresse également à l'aide domestique (qui représente 1 milliard EUR de salaires nets). Dans l'optique des comptes nationaux, le calcul de l'estimation des activités économiques non déclarées peut aussi aboutir à un résultat inférieur à d'autres calculs, compte tenu de la méthode utilisée (le brut opposé au net). Ceci explique déjà une partie de la différence. En termes réels d'emploi, il convient cependant de comparer des grandeurs similaires et l'étendue relative serait dès lors supérieure à ce qui est indiqué dans les comptes nationaux. Les estimations de l'ICN se situent dans le prolongement des dernières normes internationales pour l'approximation de ce qu'il est convenu d'appeler la totalité (« exhaustivité ») de l'économie souterraine, mais, pour le moment, elles restent prudentes. Malgré cela, l'ICN fait déjà apparaître une masse considérable de travail au noir.

L'actualisation par l'HIVA des informations sur l'instrumentaire de contrôle démontre que les moyens en personnel se sont accrus ; en revanche, le nombre de contrôles effectués au cours de ces dernières années n'a pas connu une hausse proportionnelle tandis que la politique de pénalisation n'a guère évolué, c'est-à-dire n'est pas

devenue plus rigoureuse. L'image d'un contrôleur agissant par voie de régularisation, n'intervenant pas de manière répressive se confirme. Les probabilités d'être pris sur le fait et la fraude constatée ne semblent pas avoir augmenté. Aujourd'hui, dix ans après l'instauration de la collaboration entre les services d'inspection (Protocole de 1993), qui a permis d'améliorer les objectifs du contrôle, on prévoit enfin l'encadrement requis. L'enregistrement des activités et les rapports sur celles-ci ne sont pas encore uniformisés. Il en résulte que la vue sur le rapport efforts/rendement reste trop parcellaire. Un fait est cependant plus préoccupant encore : ni les services d'inspection, ni l'administration ni la politique n'ont jamais mis en cartes l'étendue et, par conséquent, l'évolution de la fraude.

2. LA FRAUDE SOCIALE : MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE

'Fraude sociale, fraude fiscale, fraude aux cotisations et fraude aux allocations', ... autant de termes utilisés indifféremment et n'importe comment. Pour notre étude, nous avons adopté la position suivante : chaque forme d'évasion et d'évasion à la réglementation, aux coûts de la réglementation, aux impôts et cotisations, ainsi que l'abus en matière d'allocations et d'infrastructures, ont des conséquences identiques pour les finances publiques : des recettes échappent aux pouvoirs publics, ce qui entraîne une hausse des dépenses. D'un point de vue économique, tous ces types de fraude doivent, dès lors, être pris en compte, toutefois, pour la politique de sanction, il est nécessaire de disposer d'une ligne de démarcation précise et nuancée.

Dans notre étude, nous avons surtout considéré la fraude sociale sous la forme de la fraude aux cotisations et plus spécifiquement chez les travailleurs salariés. L'étendue de la fraude aux cotisations, du travail au noir et du revenu non déclaré au fisc, pourtant, va nettement au-delà. Notre conclusion considérait cependant que, même en procédant à une estimation prudente, l'ampleur est considérable, que chaque forme de lutte contre la fraude s'autofinance et que les moyens pour la combattre ne sont pas à la hauteur des ambitions, et surtout ne sont pas proportionnels au volume des infractions constatées. Les probabilités de se faire prendre et d'encourir une amende restent trop faibles, la politique de sanction n'est pas à proprement parler impitoyable et est en partie inspirée par le souci de tenir compte de la viabilité des entreprises et des secteurs et de la régularisation de la protection sociale des travailleurs. Ce faisant, il est néanmoins possible que le problème soit sous-estimé. Ainsi, on ne met pas un terme à l'éviction des pratiques de bonne foi par les pratiques de mauvaise foi et, on ne préserve pas la base de financement de la protection sociale, à supposer que celle-ci n'ait pas été chargée de tous les maux d'Israël, en affirmant que la pression fiscale et parafiscale trop élevée est à l'origine du travail au noir et de la fraude.

Parfois, l'on prétend aussi que certaines activités ne peuvent être taxées, voire ne doivent absolument pas l'être. Dès lors, certains cherchent le remède à l'évasion des impôts et des cotisations sociales dans l'exonération des taxes et des cotisations sociales. Dans certains cas, il faut bien reconnaître que le travail au noir a évolué en

activités illégales, p. ex. les pourvoyeurs négriers de main-d'œuvre ou la criminalité organisée, bravant même ainsi l'Etat de droit. Pour d'autres, le fait de ne pas lutter contre toutes ces formes de fraude et de travail au noir, a été pris comme argument pour excuser aussi la fraude aux allocations ou pour ne pas commencer à la combattre. Ce raisonnement apporte de l'eau au moulin de ceux qui remettent en question la protection sociale et les allocations, même si cette forme de fraude est souvent surestimée et que la sanction, pour peu qu'il y en ait, est fréquemment particulièrement lourde.

Le travail non déclaré dans la sphère informelle, dans le circuit régulier et dans le milieu criminel : Il s'agit, donc là, de trois formes de travail au noir et d'économie informelle qui minent directement ou indirectement l'Etat-providence. Assez de matière et d'argument à nos yeux, pour soumettre notre propre étude aux autorités et aux partenaires sociaux belges concernés et pour vérifier comment ils évaluent la relation entre fraude et Etat-providence et comment ils souhaitent donner corps à la lutte contre la fraude. Assez de raisons, aussi pour être sûrs de nos conclusions et pour confronter nos vues et perceptions avec celles des experts étrangers et des instances européennes.

3. EN BELGIQUE : CONSENSUS DE PLUS EN PLUS LARGE SUR LA NECESSITE DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La priorité accordée à la préservation de la protection sociale rejoint l'objectif que se sont fixé l'EZA et l'HIVA, de telle manière que notre ambition ne pouvait être mieux formulée que par 'rendre à César ce qui lui appartient pour lui permettre de donner à l'électeur ce qui lui revient'. Pour le président du mouvement social ACW (MOC), la perception correcte des impôts et des cotisations et la prévention des abus sont des corollaires du développement de l'Etat-providence (exposé de Jan Renders).

A l'occasion d'une table ronde avec certains 'détenteurs d'enjeux' ('stakeholders'), nous avons mené une discussion franche et assez courageuse sur les causes, les formes et moyens de lutte contre la fraude sociale en Belgique. L'ONSS critique la complexité des réglementations et des régimes d'exception en matière de cotisations sociales qui l'empêche de consacrer assez de temps aux contrôles et de refréner la fraude (exposé de Koen Snyders). Il ressort des statistiques du service des études du SPF Travail que le nombre des règlements pénaux diminue en faveur du nombre de traitements administratifs qui augmentent jusqu'à atteindre environ 34% en 1998. Par ailleurs, il est remarquable de constater que certaines mesures politiques (p. ex. forte augmentation des amendes pour certaines infractions de travail au noir) ratent manifestement leur but, que les sanctions sont peu dissuasives et que l'on constate un certain taux de récidive (exposé de Paul Pirenne).

Le syndicat observant la sape directe de la protection sociale à cause de la hauteur moindre des recettes et de nombreuses formes de violations des conditions de travail et de la réglementation sociale, couvre de réflexions critiques sur un grand nombre de solutions 'potentielles', ainsi, il fait valoir certaines considérations dans le cadre de la fraude aux allocations (qui n'était pas explicitement le sujet du colloque) (exposé de Maddie Geerts).

Le monde de l'entreprise explique pourquoi il estime que la lutte contre la fraude est prioritaire, comme la nécessité de diminuer en général les charges sur le travail et les impôts ; il précise encore les moyens à mettre en œuvre, à commencer par une baisse des taxes sur le travail (exposé de Pieter Timmermans).

Le fiscaliste et expert en matière de lutte contre la fraude, Victor Dauginet, reproche au législateur de manquer de créativité, d'ignorer les opportunités de lutte contre la grande fraude et de se braquer – inspiré parfois par des chercheurs bien pensants – en mettant dans le même panier la grande et la petite fraude. Opérer dans ce domaine une distinction plus évidente aurait pour avantage d'isoler les grands fraudeurs et d'augmenter le support social – en effet, l'on ne se sent plus soi-même visé – en faveur de la lutte contre la fraude. Manifestement, faire un tri plus clair entre la grande fraude fiscale et les simples infractions fiscales, exige de la part des juristes un travail très acharné.

Le consensus de plus en plus large sur le besoin de renforcer la lutte contre la fraude ressort aussi des contributions au présent numéro au nom de deux ministres en fonction. Au nom de la Ministre du Travail dans le précédent gouvernement, Laurette Onkelinx, Pierre-Paul Maeter a pris la plume et le Commissaire du Gouvernement pour la simplification des procédures fiscales et la lutte contre la grande fraude fiscale, Alain Zenner, a été représenté par Frank Philipsen. De leurs exposés, nous retenons que différentes initiatives nouvelles ont déjà été prises, la moindre n'étant pas l'installation du commissariat lui-même. La dernière déclaration gouvernementale (2003) augmentera encore les attentes en matière de résultats obtenus dans ce domaine. Le choix a en effet été d'aborder explicitement la fraude aux cotisations sociales et aux allocations. La fraude sociale et la fraude fiscale deviennent deux domaines distincts dont deux ministres feront leur priorité. Mais la pression visant à convertir le travail au noir en emplois réguliers viendra aussi indubitablement du côté européen.

4. CONTROVERSE EUROPEENNE ET BELGE SUR LES ESTIMATIONS ET LES STATISTIQUES OFFICIELLES

Sur le plan international, la Belgique semble courir dans le peloton de tête des fraudeurs. Nos estimations propres et les estimations officielles sont très prudentes par rapport à certaines études macroéconomiques étrangères. Cette disparité qui n'est pas propre à notre pays a suscité dans beaucoup d'autres Etats (Autriche, Italie, Canada, Pays-Bas et dans les publications de l'OCDE) une controverse entre macroéconomistes et les comptables nationaux (les responsables des comptes nationaux

officiels). Les premiers, s'appuyant sur leurs macroestimations arrivent à des évaluations élevées et très élevées de la fraude, s'opposent aux seconds qui, à vrai dire, avec des méthodes toujours améliorées et surtout plus exhaustives, ne parviennent pas à retrouver une telle étendue de la fraude dans leurs comptes.

En Belgique non plus, cette polémique n'a pas encore été aplanie. Même l'estimation de la tendance du volume du travail au noir ou de la fraude est problématique. Est-elle à la hausse ou, au contraire, à la baisse ? Au fur et à mesure que les 'comptables nationaux' prétendent déjà tenir compte de l'économie souterraine dans leurs calculs, tandis que les estimations macroéconomiques supposent une économie clandestine en expansion, la controverse grandit. Les estimations peuvent en effet diverger à concurrence du décuple. Il en résulte que la crédibilité tant des comptables nationaux que des universitaires risque d'être mise à mal. En attendant, les estimations macroéconomiques ont toutefois contribué à accroître la conscience que la lutte contre les causes et les conséquences de la fraude doit être renforcée.

Des experts étrangers des deux camps (représentants du monde académique et comptables nationaux) ont été invités à la partie internationale du colloque pour jeter un éclairage sur ces contradictions. Ainsi, le professeur internationalement réputé, le dr. Friedrich Schneider, présente ses dernières estimations qui chiffrent l'économie souterraine, en Belgique, à 22% du PNB ; cette estimation implique une augmentation par rapport à voici 10 ans (estimée à 19%). Les contributions de Brugt Kazemier (Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland - Office central de la Statistique des Pays-Bas) et Paul Konijn (Eurostat) montrent le soin et l'utilité des statistiques établies par les Comptables Nationaux. Leurs chiffres sont systématiquement en dessous des estimations macroéconomiques.

Les trois contributions suivantes traitent du travail domestique fréquemment fourni en noir, d'une part, et de toutes les autres formes envisageables de travail au noir, jusqu'à et y compris la criminalité organisée, d'autre part. Robert Anderson de l'European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) commente les résultats d'une étude internationale sur l'emploi et les possibilités potentielles de création d'emplois dans la sphère privée. Miet Smet rapporte les mesures qu'a prises le Parlement européen par rapport au travail domestique. La contribution de Bert Van Caelenberg illustre le point de vue du syndicat européen du personnel des pouvoirs publics, pour qui la fraude est florissante et réduit les moyens visant à la combattre, même s'il est clair que la lutte contre la fraude est rentable.

Mária Lackó et Laura Castellucci indiquent que les pays et régions réputés pour leur importante économie informelle (ici, l'Italie et les pays d'Europe de l'Est), prennent de plus en plus conscience de ce problème et tentent de le mettre en cartes et de le comprendre. Ce faisant, on peut établir un lien évident entre les réformes institutionnelles (politiques et économiques) et leur impact sur le travail au noir. La contribution de Yannis Yfantopoulos précise qu'aucun secteur n'est épargné par le phé-

nomène du travail au noir, même le secteur des soins de santé et nous relate que des paiements sont effectués par dessous la table (d'opération dans ce cas précis) ('fakelaki' en grec).

En attendant, ce colloque a au moins eu le mérite de nous permettre, littéralement, d'observer une approche (ou une convergence) des chiffres. Nous avons d'abord pu constater que, jusqu'à présent, ces deux groupes n'avaient manifestement pas encore - voire peu - dialogué ensemble. Ensuite, nous avons pu remarquer qu'ils évoluaient en se rapprochant, à la lettre comme au figuré. Par exemple, Brugt Kazemier affirme qu'une comparaison détaillée des résultats des deux méthodes serait susceptible d'entraîner une amélioration des techniques utilisées et aboutir à une explication des différences, tandis que l'autorité internationale Friedrich Schneider ajoute que, pour être interprétables en termes de méthodes des comptes nationaux, ses estimations pourraient être ramenées vers le bas d'un tiers. Une telle convergence des estimations en deux jours est un résultat plus que satisfaisant !

D'un point de vue philosophique, l'on pourrait même dire que peu importe que ce soient les estimations 'hautes' ou les estimations 'basses' qui soient correctes. Si elles sont basses, tant mieux. Les estimations hautes ont le mérite d'avoir mobilisé l'opinion publique et les décideurs politiques pour consacrer une attention plus soutenue à la fraude et à la lutte contre celle-ci. Les estimations correctes sont naturellement importantes pour une argumentation et un choix politique corrects, sûrement du point de vue de la protection sociale qui constituait effectivement le fil d'Ariane de cette conférence. Si le travail au noir est effectivement si élevé, il convient d'adopter d'urgence des mesures pour l'endiguer, car il mine le financement de l'Etat-providence. S'il se situe à niveau plutôt bas, il faut arrêter de lancer des arguments selon lesquels l'Etat-providence est trop développé et devrait être démantelé.

Enfin, lors de ce colloque, nous souhaitions atteindre trois groupes de personnes qui peuvent faire une estimation sensée de la fraude. Ce sont les scientifiques avec leurs diverses méthodes, les comptables nationaux avec leur méthodologie visant de plus en plus l'exhaustivité et, enfin, toutes les administrations et inspections concernées, de la sécurité sociale ou du fisc. Leurs activités de contrôle et leurs audits - selon Schneider, la meilleure méthode (2) - apportent chaque fois des estimations distinctes dont la confrontation mène à une meilleure compréhension, à une appréciation plus précise et à une lutte plus efficace contre la fraude. En attendant, la diffusion des résultats via la RBSS constitue pour nous une manière de convaincre les administrations qu'en dernier ressort, ce sont elles les mieux placées pour 'ouvrir une fenêtre' sur ce phénomène. Quand nous avons rencontré, en Belgique, les instances de contrôle de la sécurité sociale pour leur demander une estimation de l'étendue du travail au noir, nous avons eu pour réaction que leur mission consistait en tout premier lieu à combattre la fraude et non pas à la mesurer. Avec des moyens

(2) En ce sens, l'étude de l'HIVA avait sonné à la bonne adresse lorsque nous sommes allés demander aux administrations quelle était leur estimation de l'étendue de la fraude sociale.

limités – et ils le sont réellement –, une telle réaction est parfaitement compréhensible. Pourtant, nous pensons qu'estimer l'étendue de la fraude et localiser les secteurs et les activités sensibles apportent des informations essentielles pour orienter la lutte, fixer le montant à récupérer de la fraude et pour déterminer le degré de la sanction.

5. REMARQUABLE REGAIN DE L'INTERET EUROPEEN ET NATIONAL POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE – MAIS, L'AMPLEUR DE LA FRAUDE ET DE L'EVASION EST TOUJOURS UNE 'TERRA INCOGNITA'

C'est en partie grâce à ces estimations inquiétantes, qu'un consensus au niveau politique semble s'élargir sur le fait que le travail au noir est considérable et problématique, tant du point de vue de la création d'emplois formels (de qualité) que de celui du maintien d'une base de financement suffisante pour les pouvoirs publics en général et pour l'Etat-providence en particulier. Les défis pour la politique ne se situent donc pas seulement sur le plan de l'enregistrement et de l'estimation, mais encore sur le plan du contrôle et de la répression.

La journée d'étude observe – pour la Belgique mais aussi et surtout au niveau européen – résolument le phénomène de la fraude sur une échelle étendue : tant la petite fraude domestique que celle dans le reste de l'économie, même les activités criminelles organisées et illégales sont passées en revue. Les trois formes minent directement les intérêts économiques des travailleurs concernés, des concurrents, des finances publiques, le 'civisme fiscal' et par conséquent l'institution de l'Etat en général. Ce sont également ces trois formes qui, actuellement, bénéficient dans la littérature et dans la réglementation le plus d'attention. En premier lieu, il y a l'importance accrue du travail informel et l'aide domestique qui doivent être régularisées. Nous nous posons la question de savoir si la meilleure voie est celle qui passe par l'exonération de toutes les formes de cotisation et d'impôts, donc par la subvention implicite de cette activité. La deuxième forme concerne la totalité de la gamme et des formes adoptées dans l'économie régulière du travail au noir et de la fraude fiscale. Ici, la base de financement de l'Etat-providence continue à s'éroder et les entrepreneurs de bonne foi risquent d'être poussés hors du marché à cause de distorsions de concurrence. Enfin, nous avons le terrain souvent si proche et parfois impossible à distinguer de la criminalité et de la fraude organisées, qui ne sape pas seulement les fondements de l'Etat-providence mais en définitive l'Etat de droit lui-même.

Une politique à plusieurs voies de prévention, de contrôle, de lutte et de sanction est indispensable. Dans notre deuxième exposé, nous écrivons qu'à la lumière de la viabilité financière de l'Etat-providence, nous ne voyons guère de salut dans une simple diminution des taxes, même s'il semble à première vue que la pression fiscale aille de pair avec un niveau de fraude plus élevé (exposé de Jozef Pacolet et d'An Marchal, b). Dans l'UE, ce lien ne semble par ailleurs pas évident. La Belgique occupe une position centrale, entre des Etats à pression fiscale très lourde (pays scandi-

naves) mais avec peu de fraude fiscale et des Etats à faible pression fiscale (pays de la Méditerranée) et au taux de fraude élevé. Des facteurs tels que le développement du secteur collectif et le travail indépendant peuvent expliquer ce phénomène.

6. FRANCHIRA-T-ON LE RUBICON DE LA SOUS-ESTIMATION ET DE LA MINIMISATION ?

L'Europe envoie un message clair pour que l'on prenne à cœur la lutte contre le travail au noir. Tant pour régulariser de nouveaux emplois dans le secteur tertiaire (service aux personnes) et stimuler la création d'emplois dans le reste des secteurs économiques que pour éviter la grande fraude, les propositions visant à mettre en œuvre une politique à plusieurs pistes et un échange des bonnes pratiques acquièrent une priorité accrue. Mais, au sein des institutions européennes également, il s'avère que l'estimation de l'étendue du problème de la fraude fiscale, de l'évasion fiscale et du non-paiement des impôts reste encore et toujours souvent une « terra incognita ». La discussion sur l'exhaustivité et la complétude du PIB est une première étape pour mesurer le revenu national 'non mesuré'.

En effet, la plus grande menace pour l'Etat-Providence est, peut-être, le manque de chiffres sur tous ces phénomènes. En fin de compte, cet aspect est devenu l'un des thèmes majeurs de ce colloque. Le travail au noir ou l'économie souterraine sont-ils généralisés ou peu fréquents ? Si le phénomène est bénin – et un grand nombre d'estimations risquent de sous-estimer leur volume -, le risque de voir minimiser la lutte contre ces phénomènes est-il réel ? Si le phénomène est largement répandu, il est temps de se retrousser les manches et de commencer le combat. Dès lors, une mesure exacte du volume et les formes rencontrées ne nous paraissent pas comme des thèmes banals. Une plus grande collaboration et des possibilités d'échange des informations entre les appareils social, fiscal et judiciaire sont susceptibles d'offrir une solution tant pour l'estimation globale du problème que pour la détection individuelle de la fraude. Une bonne estimation du phénomène constitue le seul point de référence pour être sûr que l'on marque des points dans ce combat.

Dès lors, c'est avec beaucoup d'enthousiasme que nous accueillons les contributions européennes à ce colloque. Els Van Winckel et Karl-Johan Lönnroth illustrent comment l'UE hisse la lutte contre la fraude parmi les principaux objectifs du pentagone magique de l'économie de la prospérité ou de la politique économique (outre la stabilité des prix, la croissance économique, l'équilibre de la balance des paiements et une répartition juste des revenus), notamment par l'effort en vue d'arriver au 'plein emploi'. 'Convertir le travail au noir en emplois formels de bonne qualité' est l'ambition de la politique européenne, afin de se rapprocher ainsi de l'objectif du plein emploi. Notre enthousiasme ne provient pas seulement du contenu de cet objectif de plein emploi, mais encore de la méthode utilisée.

L'adoption dans la 'méthode ouverte de coordination' (MOC) de la lutte contre le travail au noir dans le cadre de la politique de l'emploi nous persuade que cela a des chances d'aboutir. La MOC s'est avérée une méthode efficace, via le "benchmarking", la formulation d'objectifs mesurables et l'établissement de rapports annuels, pour enregistrer rapidement (remarquablement vite, du fait du cycle d'évaluation quasiment annuel) des progrès, quantifiables et visibles, dans certains domaines déterminés. L'accent de cette journée d'étude mis sur la mesure de la fraude, correspond remarquablement bien à l'accent que met l'UE elle-même : les pouvoirs publics devront entamer leur lutte contre la fraude en produisant des statistiques comparables et fiables en la matière.

Ceci constituait également le premier pas intuitif que nous avons cru devoir poser lorsque nous nous sommes mis en quête de ces chiffres pour la Belgique. Le Professeur Max Frank sera agréablement surpris de trouver ici le soutien européen pour sa demande (d'ailleurs souvent itérée), en 1998, à l'administration des Finances de procéder à des études sur l'étendue de la fraude. La réponse reçue de l'administration des Finances citée par Max Frank, consistait à dire qu'elle 'ne voyait pas l'utilité d'une recherche scientifique ultérieure sur le phénomène compte tenu des moyens qu'une telle étude exigerait' (citation dans notre exposé sur la Belgique dans le présent numéro). Les directives européennes obligeront cependant désormais les pouvoirs publics nationaux à y procéder.

En réfléchissant aux projets européens presque révolutionnaires qui ont réussi ou réussiront, tels que la réalisation de l'Euro sur le plan économique, l'élargissement l'année prochaine aux 10 nouveaux Etats membres sur le plan politique, la réussite de la MOC sur le plan social, et l'aboutissement progressif, après des décennies de discussions, à un consensus sur l'imposition des revenus du capital, il faudrait également presque un miracle européen similaire pour faire enfin concrétiser cette lutte contre la fraude toujours annoncée mais jamais appliquée, y compris en Belgique. Un tel miracle semble pourtant se profiler à l'horizon. Les actuelles finances publiques à bout de souffle en Belgique et à l'étranger font que le timing en est même peut-être idéal. Lors de la journée d'étude, nous nous sommes posés la question de savoir si, en Belgique ou au niveau européen, l'on allait enfin passer le Rubicon sur le plan de l'inventaire et de la lutte contre la fraude. Etant donné que, lors de ce colloque, les représentants de l'Europe ont encore pu annoncer que la Présidence italienne de l'Union européenne pendant la seconde moitié de 2003 ferait de la lutte contre la fraude une priorité, nous pensons que la réponse ne peut être que positive. Peut-être les paroles de César lorsqu'il passa le Rubicon : « *alea jacta est* » seront-elles de nouveau d'actualité.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE BELGE ET EUROPEEN

1. ESTIMATION DE LA FRAUDE EN BELGIQUE : IMPORTANTE ET SOUS-ESTIMEE ?	676
2. LA FRAUDE SOCIALE : MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE	677
3. EN BELGIQUE : CONSENSUS DE PLUS EN PLUS LARGE SUR LA NECESSITE DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	678
4. CONTROVERSE EUROPEENNE ET BELGE SUR LES ESTIMATIONS ET LES STATISTIQUES OFFICIELLES	679
5. REMARQUABLE REGAIN DE L'INTERET EUROPEEN ET NATIONAL POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE – MAIS, L'AMPLEUR DE LA FRAUDE ET DE L'EVASION EST TOUJOURS UNE 'TERRA INCOGNITA'	682
6. FRANCHIRA-T-ON LE RUBICON DE LA SOUS-ESTIMATION ET DE LA MINIMISATION ?	683

PARTIE 1: LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LE TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE. AMPLEUR DU TRAVAIL AU NOIR ET CONFRONTATION AVEC LES OPTIONS POLITIQUES

FRAUDE SOCIALE ET TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE : QUETE DE L'INDEFINISSABLE	689
POURQUOI VOULOIR RENDRE A CESAR CE QUI LUI APPARTIENT ?	727
TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : LES AMENDES ADMINISTRATIVES VIS-A-VIS DES SANCTIONS PENALES	735
LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION A L'EGARD DE LA FRAUDE SOCIALE ET DU TRAVAIL AU NOIR - CONSIDERATIONS SYNDICALES	747
TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE CONTRIBUTION DU MONDE DE L'ENTREPRISE	753
LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DANS UNE PERSPECTIVE ACTUELLE	759
TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : APERCU DES MESURES DU GOUVERNEMENT	765
LUTTE CONTRE LA GRANDE FRAUDE FISCALE : L'APPROCHE BELGE	771

FRAUDE SOCIALE ET TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE : QUETE DE L'INDEFINISSABLE ?

PAR **JOZEF PACOLET et AN MARCHAL**

Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U. Leuven

1. INTRODUCTION

C'est la conclusion en 2001 du projet d'étude sur les formes, l'étendue et la lutte contre la fraude sociale qui est l'origine de cette journée d'étude (1). En soi, cette étude faisait déjà suite à un autre exposé sur la fraude sociale (1995) lors d'un Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres (Congrès Economique Scientifique Flamand). Pour le reste, le congrès était entièrement consacré à la sécurité sociale. Le colloque de ce jour se réfère de nouveau à l'Etat-providence où la sécurité sociale tient un rôle capital. Tant lors de ce premier exposé que lors de la réalisation du projet de recherche, nous avons eu des contacts réguliers avec les administrations et les 'stakeholders' (détenteurs d'enjeux) impliqués. Nous nous étions proposés, le rapport terminé, d'organiser une table ronde avec ces instances afin de confronter nos résultats respectifs et surtout poursuivre le débat de société. Notre autre motivation, peut-être même la principale, provenait du fait que nous observions chez les inspecteurs et contrôleurs eux-mêmes une tension entre leur ambition et les moyens de contrôle et de sanction disponibles. Le contrôle et les sanctions du travail au noir sont et seront débattus. Mais, auparavant, nous nous arrêterons à la définition du travail au noir et de la fraude, aux façons de les mesurer et à leur étendue, à la lutte contre ce travail illégal et à la nécessité de mener cette lutte. Enfin, nous avons opté pour un partage de cet échange d'idées avec un public plus vaste de personnes intéressées et d'élargir le débat qui - comme nous le verrons plus tard, est très actuel en Belgique - au niveau européen, où il est apparemment tout aussi controversé aujourd'hui, et comme cela s'annonce, le sera également demain.

(1) Cette étude fait partie d'un projet de recherche multidisciplinaire du Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (Fonds de la Recherche Scientifique) (projet G.0146.97 : 'Fraude sociale : ses formes, son étendue, ses motifs et les formes de lutte') sous la conduite scientifique des prof. dr. Dries Simoens, dr. Jozef Pacolet et dr. Hans De Witte. L'actualisation et l'intégration de cette étude dans un contexte européen ont été permises dans le cadre du colloque 'Travail au noir et fraude : une menace pour l'Etat-providence', à la demande d'EZA avec le soutien de la Commission européenne.

L'intérêt croissant des médias confirme l'importance de ce thème. Mais voici déjà longtemps que nous constatons que bien peu de déclarations gouvernementales ne se réfèrent pas à une intensification de la lutte contre la fraude (C. Deneve, 1995). Aujourd'hui, la lecture quotidienne du journal nous délivre une multitude de messages : par exemple, réduction de la TVA pour réduire le travail au noir, introduction de nouveaux chèques pour formaliser l'aide domestique, ambition d'un parti politique de réduire de moitié - sans dire à combien il l'estime - la fraude d'ici à 2010, annonce qu'à cause de la réforme de l'appareil policier, la criminalité organisée gagne du terrain ou un petit article dans le Times de la fin du mois de mars qu'au Japon, pour les médecins et les infirmiers circule une liste tarifée de dessous-de-table (d'opération), 'thank-you money' (argent de remerciement), demandes de 'harei' (The Times, 28 mars 2003).

2. DEFINITION DE L'INDEFINISSABLE

Les problèmes de définition se reflètent à travers les titres de notre journée d'étude. Nous voulons être sûrs d'aborder tant le phénomène du travail au noir que celui de la fraude. Les problèmes de définition nous ont apparemment joué tant de tours que nous avons intitulé notre propre contribution 'Quête de l'indefinissable ?'. De toute évidence, nous partageons cette ambition avec le professeur Schneider qui, dans son exposé, évoquait la fascination de la connaissance de l'inconnu ['a scientific passion for knowing the unknown' (une passion scientifique pour la connaissance de l'inconnu)] et ne sommes pas encore arrivés à la conclusion d'Eurostat qui a apparemment abandonné cette ambition précisément à cause du manque de définition [P. Konijn, 'Eurostat considers that no practicable definition of underground, hidden or illegal economy has been developed so far that could be used to compile comparable and meaningful estimates' (Eurostat considère qu'aucune définition exploitable de l'économie souterraine, cachée ou illégale n'a été développée à ce jour, utilisable pour compiler des estimations comparables et significatives)].

Toutefois, ce ne sont que des échappatoires pour situer le degré de complexité de ces exercices.

La dernière norme internationale en matière de statistiques macroéconomiques, le Système des Comptes Nationaux 1993, nous aide toutefois à profiler le travail au noir ou l'économie souterraine. Cette répartition est aujourd'hui utilisée de plus en plus fréquemment pour rationaliser le travail des comptes nationaux en rapport avec la mesure de l'économie non observée.

Ce faisant, on distingue :

a) Economie souterraine ou travail au noir :

- activités visant à éviter le paiement de recettes, de la TVA ou d'autres taxes ;
- activités visant à éviter le paiement de cotisations de sécurité sociale ;
- activités visant à esquiver d'autres règles légales entre autres relatives au salaire minimum, aux durées de travail, à la sécurité du travail ;

- activités visant à éviter les obligations administratives.

b) Production illégale :

- production de biens et de services dont la production, la vente ou la possession sont interdites ;
- production d'activités généralement légales mais qui deviennent illégales lorsqu'elles sont effectuées par un personnel non autorisé.

c) Economie informelle :

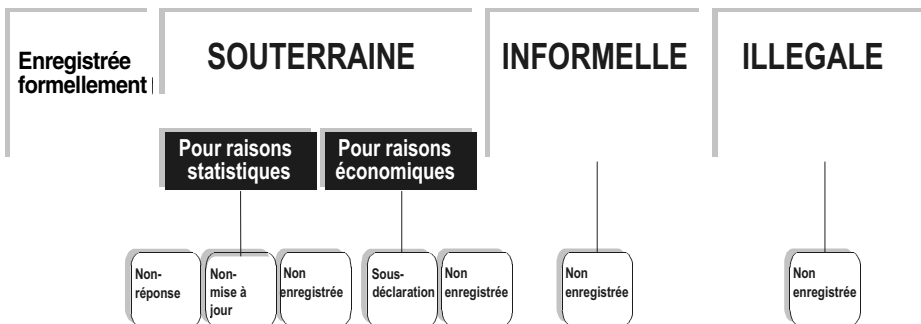
Activités surtout importantes dans les pays moins industrialisés et qui comprennent la production d'entités ayant pour but d'acquérir du travail et un revenu, mais opérant généralement avec un faible niveau de répartition du travail, d'organisation, de réglementation du travail et dans le cadre de relations de travail fréquemment créées de manière occasionnelle, via des liens familiaux et des relations sociales personnelles, plutôt que par des contrats de travail. Leurs activités peuvent être ou non souterraines, voire être illégales ou non.

d) Production domestique pour usage propre

e) Economie qui, à la suite de déficiences de l'appareil statistique administratif a disparu du champ de détection, soit parce que les entités ne sont pas enregistrées, soit parce que leur information n'est pas traitée, soit encore parce qu'elles procèdent à une sous-déclaration de leurs activités.

Les services statistiques italiens répartissent cette subdivision dans le schéma ci-après, montrant une économie souterraine ou « non observée » pour des raisons statistiques et une autre pour des raisons économiques. Le 'travail non déclaré' et la fraude comprendront donc surtout l'aspect de 'underground economy for economic reasons' (économie souterraine pour raisons économiques).

FIGURE 1 : CADRE ANALYTIQUE DE L'ISTAT POUR L'ECONOMIE NON OBSERVEE

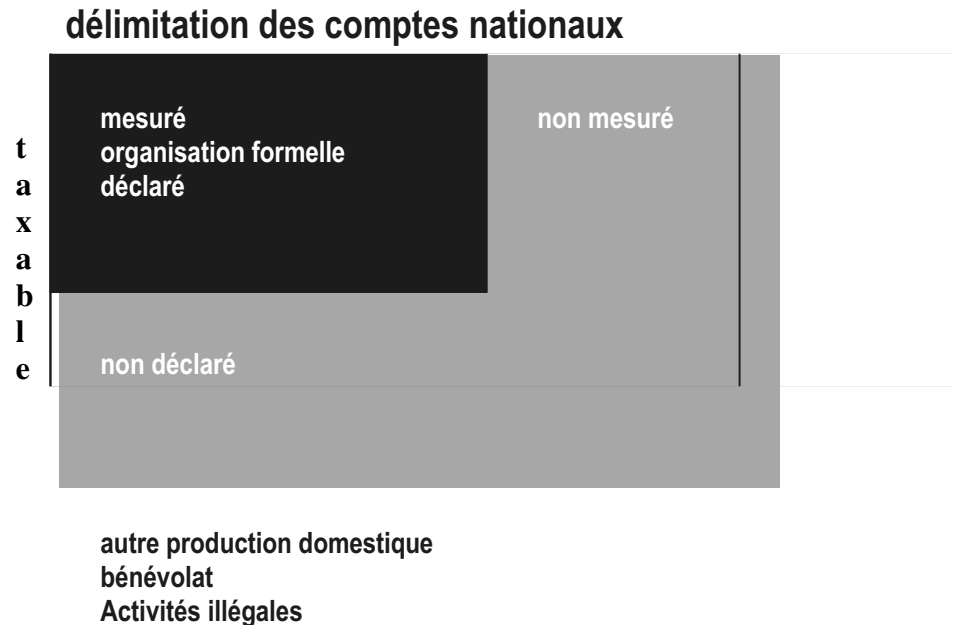


Source : OCDE (2002), Mesure de l'économie non observée, Un manuel

Les travaux des services statistiques, les ‘comptes nationaux’ - en Belgique, il s’agit de l’ICN (“Institut des Comptes Nationaux») – sont surtout inspirés par la volonté d’être complets et exhaustifs et, par conséquent, se préoccupent tant des imperfections statistiques que des phénomènes de fraude.

Schneider élargit la définition de l’économie de l’ombre à toute production et commercialisation légale et illégale de biens et de services, contre argent ou par le biais de l’échange, qui n’est pas enregistrée dans le revenu national. Au fur et à mesure où ces calculs sont complétés, il devient plus difficile de trouver encore une “économie non observée” non intégrée. Plusieurs contributions au présent colloque traitent précisément de cette question, plus particulièrement le degré d’inclusion de l’économie non observée dans les statistiques officielles. Nous-mêmes également, faisons le test pour la Belgique. Soyons clairs : ‘non observé’ (non repris de manière formelle dans les comptes nationaux) ne correspond pas totalement à ‘non déclaré’ (non déclaré aux autorités qui perçoivent les contributions ou les cotisations de sécurité sociale). Sous ce rapport, Cowell (1990, p.15) parle de ‘PNB non mesuré’ et de ‘PNB non taxé’. La délimitation entre ‘non mesuré’ et ‘non taxé’ n’est donc pas la même. Nous essayons d’illustrer ceci dans le schéma ci-après. Ensuite, nous abordons les deux thèmes sans parvenir toutefois à les épuiser.

FIGURE 2 : LES ACTIVITES ECONOMIQUES ENREGISTREES, OBSERVEES ET DECLAREES



Source : schéma réalisé par nos soins

En 1995, avec Hans Geeroms, nous avons participé au 22ème Congrès économique scientifique flamand sur l'étendue de la fraude sociale. Cet exposé propose une subdivision nous permettant de circonscrire le terrain qui nous intéresse aujourd'hui. Par fraude sociale, il y a lieu d'entendre tout abus en matière de droit de la sécurité sociale, de droit du travail et de l'aide sociale, dans le but d'esquiver la réglementation de l'administration et les charges qui l'accompagnent. Cela comprend non seulement la soustraction à l'obligation de payer des cotisations de sécurité sociale, mais encore toute soustraction à d'autres réglementations sur le travail visant à protéger les travailleurs salariés. Il en résulte un circuit informel et 'noir' de travail et de revenus, dans lequel on souhaite éluder ou échapper aux contributions fiscales et parafiscales. Par ailleurs, une fraude aux allocations est également envisageable. Pour les économistes, même la distinction entre soustraction et fraude n'était pas utile, parce que ces deux phénomènes entraînent une assiette d'imposition amoindrie pour l'Etat. Dans le prolongement de notre propos, nous avons également abordé dans cet exposé les dépenses sociales et fiscales, la non-imposition sociale ou fiscale (à plusieurs reprises, au cours des prochains jours, nous en verrons encore d'autres formes) ; chacun de ces aspects, pris isolément, peut se justifier ou être autorisé, mais tous ont la même conséquence : une base imposable moindre. Mais, l'abus de subventions ou d'allocations sociales s'accompagne également du même effet négatif sur les finances publiques. La fraude aux allocations constitue d'ailleurs un aspect majeur de la fraude sociale. Finalement, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il nous était quasi, voire totalement, impossible d'opérer une distinction entre fraude fiscale et fraude sociale, fût-ce seulement sur le plan théorique parce que, selon les pays, le gouvernement se finance peut-être plus ou moins avec les cotisations de sécurité sociale ou les contributions.

La préférence pour une définition large a trouvé confirmation chez une personnalité éminente comme le prof. M. Frank qui, dans le cadre des impôts non perçus, prend également en compte les dépenses 'fiscales', ainsi qu'en final la sous-estimation fiscale (notamment par le biais d'un impôt forfaitaire pour l'agriculture, système aussi envisagé, actuellement, pour l'horeca). Le professeur Tiberghien, également, est un ardent défenseur de l'intégration, dans une procédure unique des cotisations sociales et des contribution (2). Au cours de cet exposé, nous avons dès lors parlé de la distinction artificielle entre fraude sociale et fraude fiscale et avons présenté l'image générale suivante de la soustraction, de la fraude fiscale et parafiscale et de la 'non-imposition'.

(2) Sénat belge, 1993- 1-4, 25, cité dans J. Pacolet et H. Geeroms (1995), p. 623.

FIGURE 3 : DISSIMULATION, SOUSTRACTION ET NON-IMPOSITION FISCALES ET SOCIALES

Cotisations fiscales	Fraude	zone grise	Soustraction	La non ou moindre imposition parce		P.m. Sous-estimation fiscale	
				Ne <u>peut</u> tout imposer	Ne <u>veut</u> tout imposer		
	Revenu non déclaré		<ul style="list-style-type: none"> ○ selon la forme ○ déplacement. base impos. ○ Répartit. dans le temps 	Patrim. mobilier	zone grise	RC maison à soi Livret d'épargne	Forfaits de certaines professions
Cotisations sociales	Travail au noir	<ul style="list-style-type: none"> ○ selon la forme ○ déplacement base impos. ○ répartit. dans le temps 	Exonération	Aide domest. ALE		Aide domestique ALE	Forfaits de certaines professions

Source : J. Pacolet et H. Geeroms, 1995

Il va de soi qu'un tel inventaire des impôts fraudés ou éludés et non imposés ne correspond pas au 'travail non déclaré' sensu stricto ou à 'l'économie non observée' sensu lato. Nous ne parviendrons pas à faire le tour de la question de la fraude et de la soustraction fiscales, voire de la non-imposition. En effet, ceci sous-entendrait une analyse tant de l'impôt sur les personnes physiques que de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, ainsi que de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés et indépendants.

Ci-après, nous étudions uniquement la fraude sociale et, en première instance, seulement chez les travailleurs salariés. Nous ne prenons pas non plus en considération la fraude aux allocations.

3. FINALITE DE CETTE ETUDE, POUR LA BELGIQUE

Cette étude a pour point de départ le constat dans notre exposé sur la fraude sociale lors du Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres d'octobre 1995. En effet, nous avons observé que le phénomène de la fraude sociale en Belgique, contrairement aux Pays-Bas par exemple, était à peine étudié et documenté, et ne faisait pas non plus de toute évidence l'objet d'une grande controverse (Pacolet & Geeroms, 1995). Nous avons toutefois relevé dans les administrations et les inspections concernées un sentiment de frustration né de ce désintérêt, d'autant plus que celui-ci risquait de restreindre leur terrain d'action dans la lutte contre la fraude, bien en deçà des aspirations qui les habitaient eux-mêmes. Afin de combler ce manque d'in-

formation, nous avons soumis un projet de recherche multidisciplinaire (3). Nous voulions, par là, aller nous-mêmes recenser auprès des administrations sociales la nature et l'étendue des infractions et de la fraude constatées, ainsi que le contrôle et la répression qu'elles exerçaient. Nous nous basions, à cet effet, sur les documents et rapports que ces administrations avaient publiés et sur un grand nombre d'entretiens avec diverses instances au sein de celles-ci. L'aspect de contrôle administratif de l'information collectée a fait surgir la nécessité de situer ces mécanismes le plus précisément possible dans la morphologie des administrations de la sécurité sociale et de leurs procédures. Cette étude fut réalisée en 1999 et publiée en 2001.

Le présent article se limite à un certain nombre de réflexions relatives au dépistage et à la lutte de la fraude sociale. Dans toute la mesure du possible, nous avons procédé à une actualisation des données chiffrées.

La 'fraude sociale' est un concept pluriel. Il concerne en soi toute infraction à la législation sociale, donc tant à la législation du travail qu'à la sécurité sociale et à l'aide sociale. Il s'agit du non-respect des conditions de travail, de la réglementation sur les cotisations aux systèmes de sécurité sociale, de l'utilisation des allocations, ainsi que d'abus des dispositifs sociaux. Nous ne nous sommes pas réellement attardés sur les abus de la législation du travail et nous sommes plutôt concentrés sur la fraude en matière de cotisations.

A l'origine, nous avons aussi l'intention d'étudier plus en détail la fraude aux allocations, mais la complexité de la fraude aux cotisations et l'aspect fragmentaire des informations dénichées en matière de fraude aux allocations (dans la littérature, les études et les documents politiques) nous ont poussés à nous pencher plus spécifiquement sur ce premier volet (4). La fraude aux allocations mérite la même attention, fût-ce seulement pour confronter à la réalité les préjugés existants à ce propos. L'impression que nous avons tirée de l'exemple parfaitement limpide des Pays-Bas était que la fraude aux allocations était à la fois souvent surmédiatisée et surestimée, tandis que la fraude aux cotisations était peut-être sous-estimée et atteignait des proportions accrues. D'un point de vue théorique également, nous nous attendions à ce que l'octroi d'une allocation soit souvent conditionné à une estimation de conditions 'objectives et contrôlables', ou soit même précédé d'une enquête sociale approfondie (dans l'aide sociale). En ce sens, les organes d'exécution constituent déjà un premier filtre. Par ailleurs, dans ce cas, la fraude ne s'élève qu'à une fraction de l'allocation octroyée (par exemple, pour le chômage, différence entre isolés et cohabitants) et la sanction peut être très sévère (perte de l'allocation). Aussi, nous ne souhaitons pas formuler sur ce sujet des déclarations non fondées. La fraude aux cotisations, par contre, est censée être considérable en Belgique. Notre pays est notamment cité dans des études macroéconomiques internationales comme un pays à taux élevé de travail au noir, de fraude fiscale et sociale [voir la contribution à la

(3) Pour la liste des publications réalisées dans le cadre de ce projet, voir bibliographie.

(4) Les travaux réalisés sous la houlette des professeurs dr. Hans De Witte et dr. Dries Simoens traitaient surtout de la fraude aux allocations et plus spécifiquement de l'assurance-chômage.

partie internationale de Pacolet et Marchal (2003) et Schneider (2003)]. Comprendons-nous bien : tant la fraude aux allocations que la fraude aux cotisations mettent en danger la légitimité et la viabilité de la sécurité sociale et toutes deux doivent être combattues.

Enfin, remarquons que, si la notion de fraude sociale implique par définition un certain degré d'intention, il n'est pas toujours possible en pratique de distinguer le non-respect des lois du fait de leur méconnaissance ou de circonstances sociales (p. ex. faillites), de l'intention délibérée de se soustraire ou d'échapper à une législation déterminée ou de la fraude organisée de l'échelle la plus petite à la plus grande. Ceci se reflète notamment dans la manière d'intervenir des services de l'inspection sociale. Il n'en reste pas moins vrai que, d'un point de vue économique, la mission de l'administration est de combattre toute infraction, qu'elle ait été commise par ignorance (et, dans ce cas, il reste à faire un travail législatif et à mettre en place une politique d'information et de prévention) ou de manière consciente (et, à ceci, il faut répondre par un dispositif efficace de contrôles et de sanctions), et ceci précisément pour préserver la viabilité financière et la légitimité de la sécurité sociale.

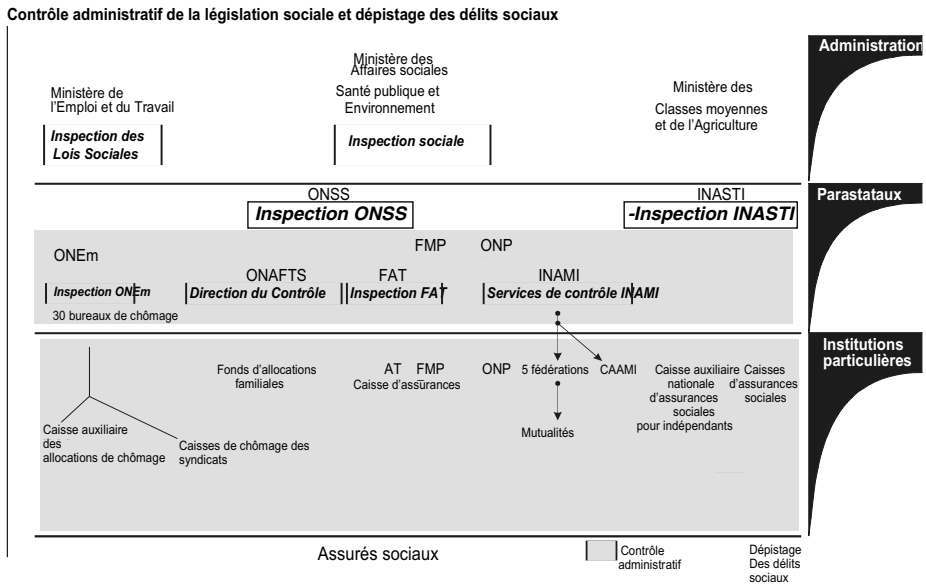
4. ORGANIGRAMME DES SERVICES D'INSPECTION SOCIALE BELGES

La Belgique ne dispose pas d'un service intégré unique pour la détection de la fraude sociale, mais bien de deux services d'inspection qui dépendent de deux départements ministériels, tout comme les parastataux sont aussi dotés d'un corps d'inspection. Les inspecteurs sociaux sont des agents de la police judiciaire, sous l'autorité du ministre ayant compétence en matière d'Emploi et de Travail, de Santé publique et des Affaires économiques.

La figure ci-après synthétise l'organigramme des services d'inspection sociale de la sécurité sociale.

Les quatre plus grands services d'inspection sociale (IS, ILS, ONEm, ONSS) disposaient ensemble en 1995 d'un corps d'environ 780 contrôleurs/inspecteurs. Après 1995, les cadres ont été complétés dans les différents services d'inspection, sans être pour autant tout à fait complets. Ensemble, ces quatre services d'inspection devraient employer en 2003 environ 1.200 personnes, ce qui représente une augmentation de rien moins que 50% sur huit ans. Leur terrain de travail commun concerne 216.131 employeurs, 250.000 institutions et 3. 412. 905 travailleurs salariés (2000). Le tableau 1 compare le champ d'action des services d'inspection sociale avec celui de l'administration fiscale pour l'année 1995.

FIGURE 4 : LES SERVICES D'INSPECTION SOCIALE RESSORTISSANT A LA SECURITE SOCIALE



Source : Pacolet J. et Marchal A. (2001), Fraude sociale en Belgique. Mécanismes de contrôle et de lutte et étendue, HIVA-K.U. Leuven

TABLEAU 1 : PERSONNEL ET TERRAIN D'ACTION DES SERVICES D'INSPECTION SOCIALE (1995, 2003) ET DE L'ADMINISTRATION DU FISC (1995), BELGIQUE

Services d'inspection sociale

Total du personnel de contrôle ONSS, IS, ILS et ONEm 1995	780
Total personnel ONSS 1995	1.287 dont 110 inspecteurs
Nombre d'employeurs inscrits à l'ONSS 1995	213.18
Nombre de travailleurs salariés déclarés à l'ONSS 1995	3.189.402
Nombre d'institutions au 30 juin 1995	246.650
Montant total des rémunérations brutes 1995	2.423,8 milliards BEF/ 60,08 milliards €
Recettes sociales 1995	1.103,6 milliards BEF (2)/27,36 milliards €
Total du personnel de contrôle ONSS IS, ILS et ONEm 2000/2003 (1)	1.200

Administration fiscale 1995

Total personnel	27.708
Nombre de contribuables contributions directes	5.965.859
Nombres de sociétés	288.387
Recettes fiscales	2.438,6 milliards BEF/60,45 milliards €

(1) Dans la période postérieure à 1995, des extensions de cadre ont eu lieu dans les divers services d'inspection, sans toutefois que le cadre ne soit totalement complété. L'ISL comptait en 2000 492 membres du personnel, l'IS en 2003 255, l'ONSS en 2003 153 et l'ONEm en 2003, 300 membres du personnel.

(2) Cotisations provenant des employeurs + cotisations de solidarité reçues + fonds de l'emploi, 1995

Source: ONSS, statistique décentralisée, nombre d'employeurs et de travailleurs repris dans la sécurité sociale (1988-1995), ONSS Rapport annuel 1995 et Ministère des Finances, Administration générale des contributions, Rapport annuel 1997, p. 6-8, 27 ; Information orale 2003 IS et ONSS, ILS Rapport annuel 2000, ONEm Rapport annuel 1999

En 1995, l'administration fiscale, tenant compte de sa tâche colossale et différenciée (contributions directes, douane et accises, TVA, Enregistrement et domaines), bénéficiait de plus de moyens que l'ONSS. L'ONSS emploie 21,5 fois moins de personnel, un rapport qui a désormais changé. Il n'en reste pas moins que l'ONSS perçoit chaque année quasiment la moitié du montant des recettes fiscales.

Cette étude a brossé le tableau des instances de contrôle auprès de la sécurité sociale qui, malgré son personnel relativement limité, assume néanmoins un nombre élevé de visites de contrôle et d'inspection dans les entreprises. Au cours de l'année 1998, l'ISL a contrôlé 36.579 entreprises, l'Inspection de l'ONSS a traité 39.790 demandes d'enquête et l'inspection de l'ONEm a effectué 161.490 visites de contrôle. L'IS a visité en 1996 13.239 employeurs (des données plus récentes ne sont pas encore disponibles). Nous avons également constaté que, pendant une longue période, l'inspection de l'ONSS a été privée de la possibilité de mener un grand nombre d'enquêtes sur sa propre initiative et ainsi d'être en mesure de développer sa propre politique de lutte contre la fraude aux cotisations. Sous cet aspect, l'on peut toutefois percevoir un changement de tendance au cours de ces dernières années. En 1988, il y a eu une grande extension de personnel (+43). L'effet de cette augmentation a abouti en une croissance de la part des missions exécutées sur propre initiative par le service d'inspection de 14% en 1996 à 37% en 1999.

5. POLITIQUE DE CONTROLE ET DE SANCTION

Souvent, l'on préfère lever de nouvelles taxes comme source de revenus à une lutte efficace contre la fraude, ce qui ne fait qu'accroître les inégalités entre les contribuables corrects et les fraudeurs d'impôts (Rapporteur des journées d'étude, les 19 mai et 2 juin 1993, à propos de la lutte contre la fraude fiscale).

5.1. CONTROLES

Les contrôles effectués par les services de l'inspection sociale peuvent être pour le moins qualifiés de productifs. Le tableau ci-après livre un aperçu des suites qui furent réservées aux constats effectués par l'ONSS à la suite de leurs enquêtes pour la période de 1993 à 1997.

TABLEAU 2 : NOMBRE D'ENQUETES EFFECTUEES PAR L'INSPECTION DE L'ONSS ET LEURS SUITES, BELGIQUE, 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Demandes d'enquêtes traitées*	39.000	34.500	38.344	46.581	42.053
Missions d'enquête traitées			30.247	33.586	32.445
Missions d'enquête traitées se rapportant aux employeurs			22.845	24.925	
Rédaction déclarations	12.087	12.181	10.958	13.381	10.064
Avis de modification	5.373	7.677	7.227	7.315	4.080
Données relatives à l'inscription	4.449	5.672	5.369	5.494	3.184

* Par approximation

Source : ONSS, Rapports annuels 1993-1997

Il est remarquable de constater que, bon an mal an, au cours de cette période, environ un tiers des missions traitées aboutit à la rédaction d'une (nouvelle) déclaration. Par ailleurs, les constats réalisés à la suite des contrôles entraînent encore autant d'avis de modification et de données supplémentaires relatives à l'inscription, du moins pour 1995 et 1996. En 1997, cette part a diminué jusqu'à environ un quart.

Les contrôles dans le chef de l'ISL sont également rentables, lorsque nous observons le nombre d'irrégularités constatées par rapport au nombre d'institutions contrôlées.

TABLEAU 3 : CONSTATS A LA SUITE DES CONTROLES EFFECTUES SUR INITIATIVE DE L'ISL, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre total d'institutions contrôlées	37.976	39.770	40.215	46.143	44.143	36.579	34.101	34.124
Irrégularités	32.549	37.080	34.422	42.606/*	47.121	40.046	33.097	29.944
En % du nombre total d'institutions contrôlées.	86	93	86	92	107	109	97	88
Irrégularités constatées en matière de travail au noir								
Nombre d'institutions contrôlées pour travail au noir	14.114	17.354	17.055	21.665	21.335	16.546	14.028	12.028
Irrégularités								
Travailleurs étrangers	1.419	1.142	720	679	665	496	367	326
Documents sociaux *	4.955	6.315	3.846	4.190	4.573	3.478	2.803	2.463
Travail à temps partiel	2.377	3.434	3.072	3.911	3.139	3.053	2.275	1.904
Total irrégularités	8.751	10.891	7.638	8.780	8.377	7.027	5.445	4.693
En % du nombre total d'institutions contrôlées	62,00	62,76	44,78	40,53	39,26	42,47	38,82	39,02

* Limité à la non-inscription dans les documents sociaux, à la non-déclaration des rémunérations (= indicateur des infractions du travail au noir).

Source : ILS, Rapport d'activité 1994-1995, p. 28; Rapport d'activité 1996, p. 29; Aperçu des activités pendant les années 1993-1996, Rapports annuels 1998-2000

Par rapport au nombre total d'institutions contrôlées, nous relevons un nombre extrêmement élevé d'irrégularités, qui atteint en 1997 un pic de 47.121. Le nombre total de contrôles effectués connaît une hausse régulière jusqu'en 1997 pour rediminuer par la suite. Lorsque nous en isolons les contrôles visant à lutter contre la fraude sociale, cette image est encore plus claire. Ces chiffres reflètent dans une certaine mesure un changement de l'option politique : jusqu'en 1997, l'ILS a axé le gros

de ses efforts sur la lutte contre la fraude sociale, tandis que, pour les années 1998 et 1999, on lui a imposé un objectif supplémentaire : c'est-à-dire effectuer des contrôles en matière de respect de la durée de travail (ces enquêtes exigent plus de temps). La tendance à la baisse en matière de fraude sociale est également justifiée du fait qu'à partir de 1998, moins de plaintes auraient été enregistrées sur le plan de la fraude sociale (ILS, Rapport annuel 1999). En tous les cas, il est remarquable d'observer la baisse du nombre d'irrégularités constatées en matière de « délits de fraude sociale », par rapport au nombre de contrôles effectués (39% en 2000 par rapport à 62% en 1993). Ceci est probablement dû à l'approche rigoureuse et aux sanctions élevées de ce type de délits.

5.2. SANCTIONS

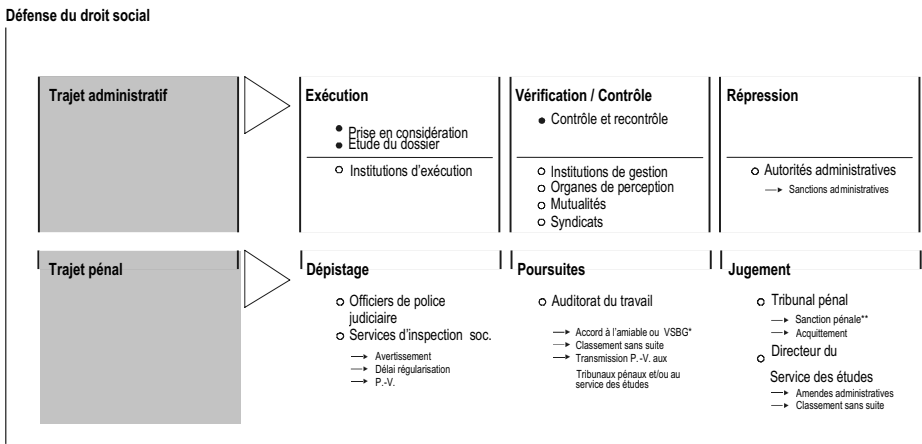
La lutte contre les abus en matière de législation sociale et de fraude sociale est menée au moyen d'une cascade d'interventions, allant d'un caractère purement préventif à une approche de plus en plus répressive. La politique de sanctions repose, en tout premier lieu, entre les mains des inspecteurs sociaux, qui – en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction, des intérêts des travailleurs, des employeurs et de l'administration et des directives – peuvent réagir immédiatement à une infraction en vertu de leur droit d'appréciation. Ils ont le pouvoir discrétionnaire de donner un avertissement, d'imposer un délai pour la régularisation ou d'établir un procès-verbal. Dans la pratique, l'administration visant au respect des règles est pour une large part axée sur la conciliation et, si possible, la régularisation.

L'examen tant du comportement factuel des divers services d'inspection sociale que de l'interprétation qui en a été donnée par nos interlocuteurs, nous avons pu déceler un climat plutôt 'compréhensif' par rapport aux différents phénomènes de fraude, non seulement dans le chef des services d'inspection sociale, mais encore au sein de la Justice et du service des études du Ministère de l'Emploi et du Travail. A cet égard, plusieurs raisons ont été invoquées, parmi lesquelles, évoquons : la complexité de la législation (pénale) sociale qui nécessite la dispense d'informations et de conseils ; la protection des travailleurs qui justifie les régularisations et la conciliation ; des mesures répressives inadaptées qui motivent la prise en compte de circonstances atténuantes. Par ailleurs, les interventions extrajudiciaires en matière de délits relatifs aux rémunérations se défendent du fait qu'elles rapportent rapidement beaucoup d'argent (5). Bien que nous puissions comprendre cette politique de prévention, l'on ne peut nier que cette situation ait également été initiée par des raisons plutôt pragmatiques. Il est toutefois essentiel de garder à l'esprit qu'une politique nationale visant au respect des règles est totalement absente de cette option. Par ailleurs, l'arriéré judiciaire (initialement aussi, l'arriéré dans le service des études

(5) Ce faisant, l'inspecteur peut expliquer ce que l'auteur de l'infraction doit faire et ne peut pas faire et comment se conformer à la législation. En d'autres termes, les interventions 'extrajudiciaires' des services d'inspection sociale sont susceptibles de mener à une plus grande compréhension, une plus grande acceptation et donc à une meilleure application de la législation sociale et peuvent également contribuer à faire cohabiter en harmonie les opposants du milieu du travail (Vanden Broeck Ph., 1991, p.36).

par rapport aux amendes administratives) et peut-être même un désintérêt judiciaire, ont eu pour effet que les procès-verbaux établis par les services d'inspection ont systématiquement reçu une réponse tardive, voire sont restés sans suite, d'où la réticence des services d'inspection à rédiger encore de nouveaux procès-verbaux. La figure 5 schématise le trajet administratif et pénal du maintien du droit social. Nous n'approfondirons cependant pas le trajet de défense administratif. Pour cela, nous renvoyons au rapport.

FIGURE 5 : SCHEMA DU TRAJET ADMINISTRATIF ET PENAL DU MAINTIEN DU DROIT SOCIAL



Source : Pacolet J. et Marchal A. (2001), Fraude sociale en Belgique, mécanismes de contrôle et de lutte et étendue, HIVA-K.U. Leuven

* VSBG : Verval van de Strafvordering door de Betaling van een Geldsom (abandon des poursuites pénales par le paiement d'une somme d'argent)

** Eventuellement avec délai ou suspension

5.2.1. Dispense d'informations et de conseils

En tout premier lieu, les services d'inspection sociale ont dans une large mesure une mission d'information, de conseil et de médiation, à laquelle ils consacrent une part considérable de leur temps. Ceci s'inscrit dans le volet prévention de la politique fédérale contre le travail au noir et la fraude. La législation sociale devenant de plus en plus complexe n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène. Il en résulte qu'il reste moins de temps pour mener des contrôles généraux ou dirigés. A cela, on peut ajouter que la réglementation complexe et très fournie a pour résultat que lors d'une visite (de contrôle) dans une entreprise, que, pour ainsi dire, au moins une réglementation ne sera pas respectée. On peut d'ailleurs se demander si, de cette manière, cela ne contribue pas à estomper la frontière entre méconnaissance et fraude consciente ? On pourrait prétendre ici que les services d'inspection sociale se

trouvent dans une sorte de 'conflit de rôle' et se demander si cette fonction de prévention-conseil ne peut pas être transférée à d'autres services, de telle manière que les services de contrôle puissent s'appliquer effectivement au dépistage des abus.

5.2.2. Avertissements

Les inspecteurs de l'inspection sociale et de l'inspection des lois sociales donnent des avertissements lorsqu'il s'agit d'infractions bénignes de nature administrative ou d'infractions qui n'existent plus au moment de leur constat (p. ex. tenue incorrecte des documents sociaux, alors qu'entre-temps les travailleurs ont été déclarés à l'ONSS), ou encore lorsque l'employeur met volontairement fin aux lacunes constatées (p. ex. en communiquant, jusqu'au moment présent, les prestations à l'ONSS, en fournissant le compte individuel, en payant le pécule de vacances).

5.2.3. Régularisations

Puisque l'inspection des lois sociales s'efforce de protéger les travailleurs et de garantir l'égalité entre travailleurs, elle invitera éventuellement l'employeur à régulariser la situation. La régularisation est en tous cas obligatoire lorsqu'il s'agit d'un non-respect de la réglementation en rapport avec les rémunérations (salaires, salaires minimum, primes diverses). Mais, pour certaines infractions (infractions en matière de salaires), l'inspection de l'ONSS et l'inspection sociale procèdent également à des régularisations systématiques. Le montant auquel ces régularisations ont trait prouve qu'il s'agit de sommes importantes, lesquelles ne seraient pas connues sans contrôle. Le tableau ci-après donne un aperçu des rémunérations brutes qui ont fait l'objet de régularisations ONSS de 1993 jusqu'à et y compris 1999, à la suite d'enquêtes effectuées par tous les services d'inspection sociale.

TABLEAU 4 : APERCU DES REMUNERATIONS BRUTES QUI FONT L'OBJET DE REGULARISATIONS ONSS, BELGIQUE, EN MILLIONS EUR

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant total des rémunérations brutes à 100%	1.021,8	568,12	249,14	292,49	476,39	291,4	239,7
Total des rémunérations des travailleurs ressortissant à l'ONSS	56.913,4	58.609,1	60.084,9	61.674,33	63.471,84	61.432,4	68.956,6
Rémunération régularisée en % du total des rémunérations des travailleurs ONSS	1,8	0,97	0,42	0,47	0,75	0,47	0,35

Source : Rapports annuels ONSS 1993-1997 et annexes, explication Service de contrôle ONSS avril 2003

Le montant des régularisations brutes diminue chaque année de moitié de 1993 à 1995, et stagne ensuite à peu près au même niveau (à l'exception de 1997). En termes absolus, les montants totaux sont très élevés, mais par rapport au montant total des rémunérations déclarées à l'ONSS, il ne s'agit que de 0,4 à 1,8%.

5.2.4. Procès-verbaux

En règle générale, des pro justitia ne sont établis que lorsque l'employeur ne s'est pas mis en ordre après une mise en demeure expresse ou lorsqu'il s'agit d'infractions graves, (p. ex.. occupation d'étrangers clandestins, occupation de travailleurs non déclarés, occupation d'étrangers sans permis de travail). Il n'existe pas de statistiques globales sur les suites judiciaires qui sont réservées à toutes les infractions au droit social. Par contre, le Service des études du SFP Emploi, Travail et Concertation sociale dispose d'une banque de données reprenant toutes les affaires qui lui ont été adressées avec la suite donnée (c.-à-d. limitée principalement aux affaires traitées devant le tribunal du travail ; voir tableau ci-après).

5.2.5. Amendes administratives

L'expérience du passé a montré que le traitement judiciaire des délits sociaux était inefficace pour diverses raisons. Ainsi, le système des amendes administratives a été développé plus généralement. Pour certains délits, une amende administrative peut être imposée à un employeur, surtout dans les matières liées au droit du travail, par le directeur général du Service des études du Ministère de l'Emploi et du Travail. Elle conserve un caractère répressif, mais ne figure cependant pas au casier judiciaire. Initialement conçu comme système subsidiaire visant à sanctionner les employeurs coupables d'infractions au droit du travail, pour autant que l'auditeur du travail n'ait pas intenté d'action criminelle, ce système a évolué vers un système de répression digne de ce nom. L'idée sous-jacente est de sanctionner les infractions bénignes d'une amende administrative, tandis que les infractions graves seraient traitées de préférence par l'auditeur du travail.

Le tableau 5 donne quelques données statistiques relatives au contentieux de droit social pour la Belgique. Il s'agit des infractions constatées par tous les services d'inspection sociale pour autant qu'elles tombent dans le champ d'application de la loi sur les amendes administratives (6). Nous donnons un aperçu des dossiers introduits auprès du Service des études ainsi que de la suite qui leur a été réservée.

(6) Seules, les infractions à des réglementations qui relèvent habituellement du droit du travail tombent sous le champ d'application de la loi. Les infractions à la sécurité sociale, non, à l'exception de la réglementation du chômage. Néanmoins, certaines "lois sur le travail au noir" sont également comprises dans le champ d'application.

TABLEAU 5 : APERCU DES DOSSIERS INTRODUITS AUPRES DU SERVICE DES ETUDES JUSQU'A ET Y COMPRIS LE 30 JUIN 1998 ET AVRIL 2003

	Nombre d'infractions (1)	Actions criminelles en % (2)	En suspens chez AT en % (3)	Amende administrative en % (4)	Classement administratif sans suite en % (5)	En suspens auprès du Service des études en % (6)	Total traité par le Service des études en % (7)
Dossiers introduits jusqu'à et y compris juin 1998							
1981	4 875	59,3		14,1	26,6		40,7
1990	7 758	57,1		19	23,9		43,0
1991	7 986	56,6		18,8	24,7		43,5
1992	9 578	54,9		18,1	26,5	0,5	45,0
1993	16 128	48,0	0,2	21,4	28,8	1,5	51,7
1994	18 018	35,0	0,8	21,3	36,6	6,3	64,2
1995	17 601	29,5	1,5	17,5	35,3	16,2	69,0
1996	19 425	28,2	5,7	9,1	22,4	34,6	66,1
1997	21 626	21,5	26,0	1,0	7,0	44,5	52,5
Dossiers introduits jusqu'à et y compris avril							
1998	17 693	23,0	1,6	34,0	36,0	5,4	75,4
1999	14 516	24,0	4,3	29,9	23,8	17,9	71,7
2000	13 780	24,6	5,0	21,6	16,2	32,6	70,4
2001	14 841	26,8	11,0	10,1	8,5	43,6	62,2
2002	15 717	27,9	23,0	2,6	2,9	43,5	49,1

(1) Total du nombre d'infractions constatées à la législation qui ressortit au champ d'application de la loi sur les amendes administratives

(2) Total du nombre d'actions criminelles intentées par l'AT (condamnations, acquittements, accords à l'amiable)

(3) Total du nombre d'infractions pour lesquelles l'AT n'a pas encore pris de décision sur une poursuite criminelle ou non

(4) Total du nombre d'infractions pour lesquelles a été imposée une amende administrative

(5) Total du nombre d'infractions ayant été classées sans suite par le fonctionnaire compétent

(6) Total du nombre d'infractions en suspens chez le fonctionnaire compétent pour lesquelles n'a pas encore été prise de décision d'amende administrative ou de classement

(7) Total du nombre de dossiers étant/ayant été traités par le Service des études

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail, 1997, dossiers introduits jusqu'à et y compris le 30 juin 1998, SFP Emploi, Travail et Concertations sociale (2003)

La tableau ci-dessus nous permet de constater les évolutions suivantes :

■ Le nombre d'infractions verbalisées et transmises au Service des études a doublé en 1991 par rapport à 1981 jusqu'à atteindre un nombre total de 7.986. Ce nombre est même triplé pour atteindre 21.626 en 1997, pour baisser ensuite à 15.717 infractions en 2002. L'afflux à partir de 1993 a diverses causes, parmi lesquelles l'augmentation des effectifs dans les services de contrôle et une extension des réglementations de travail pour lesquelles ils sont compétents. A la suite du protocole de collaboration de 1993, un plus grand nombre de contrôles prioritaires ciblés ont été

effectués contre le travail au noir. L'explosion du nombre des infractions constatées et l'aggravation des sanctions pour plusieurs infractions ont occasionné au début des années '90 un surcroît de dossiers au Service des études qui, à leur tour, ont engendré un important retard dans le traitement des dossiers. Cet arriéré a été partiellement résolu par une extension du personnel en 1996 passant de 10 à 20 juristes.

■ Le nombre d'actions pénales initiées par le ministère public est resté relativement stable de 1981 à 1991 (entre 56 et 60%) pour diminuer légèrement à partir de 1992 et ensuite plus fortement. La raison peut être (en partie) trouvée dans le fait que, depuis la loi sur l'occupation illégale (1993) et la loi sur le travail au noir (1994), les amendes administratives portant sur des infractions flagrantes ont été fortement majorées, ce qui a été ressenti comme disproportionné par les juges correctionnels. Par ailleurs, le Service des études a obtenu la possibilité d'imposer dans des affaires de travail au noir et d'occupation illégale des amendes aussi élevées que les accords à l'amiable, d'où il devint plus efficace de transférer ces infractions au Service des études parce que, dans le droit pénal commun, le droit social ne reçoit pas la priorité souhaitée. Cette dépénalisation de fait a été d'une certaine manière confirmée par la loi du 13 février 1998, parce qu'à partir de cette date, le Service des études peut imposer, en principe, une amende administrative, à moins que l'Auditorat du Travail ne s'approprie l'affaire dans un délai de deux mois (7). Lorsque nous comparons les dossiers pour les années 1995 et 1998 (dans les deux cas, encore à peine 1,5% en suspens à l'AT), nous remarquons que le nombre de traitements judiciaires continue encore à se baisser légèrement.

■ Par rapport à la baisse du nombre d'actions pénales, il faut cependant signaler l'accroissement formidable du nombre de dossiers traités par le Service des études, allant jusqu'à atteindre 70% en 1995 et 75% en 1998.

■ Par ailleurs, nous constatons également un nombre considérable de classements sans suite administratifs, qui augmentent même de 26% en 1992 à 36% en 1998.

Dans ce contexte, il est important de noter que, seule, une partie des amendes imposées est effectivement perçue. Comme le fait apparaître le tableau ci-après, on note, à partir de 1998, une diminution du montant moyen des amendes imposées, mais qu'une part toujours plus grande de celles-ci est perçue, jusqu'à 64% en 2001. Ceci doit toutefois être quelque peu nuancé, d'une part du fait qu'une procédure de recours est entamée dans à peu près 20 à 25% du nombre total des décisions et, d'autre part, du fait que des reports de paiements sont demandés massivement (et obtenus). Dans la pratique, le Service des études est souvent confronté à des entre-

(7) Loi portant des dispositions en faveur de l'emploi, MB 19 février 1998. Antérieurement s'appliquait le principe suivant : l'auditeur du travail disposait d'une période de six mois pour décider des poursuites judiciaires ou non. Si une décision en ce sens n'était pas tombée, l'auditeur du travail transmettait le dossier au Service des études.

prises en difficulté, ce qui le rend quelque peu plus clément. Les recours contre les décisions du Service des études sont dans la plupart des cas prononcés en faveur de l'employeur par le tribunal du travail.

TABLEAU 6 : NOMBRE D'AMENDES ADMINISTRATIVES ET MONTANT AUQUEL ELLES SE RAPPORTENT

	Nombre d'amendes imposées	Montant total des amendes imposées, euros	Montant moyen des amendes imposées, euros	Montant total des amendes récupéré, euros	En %
1992	547	388 437	710	235 414	60,6
1993	749	616 871	824	324 265	52,6
1994	775	779 823	1 008	349 482	44,8
1995	1 584	1 880 471	1 187	824 399	43,8
1996	2 751	4 681 271	1 702	1 552 367	33,2
1997	2 689	6 181 473	2 299	2 500 782	40,5
1998	2 879	5 703 125	1 981	3 101 581	54,4
1999	2 244	4 051 113	1 805	Inconnu	
2000	1 667	2 834 780	1 701	1 660 149	58,6
2001	2 373	3 510 857	1 480	2 262 261	64,0
2002	2 703	4 220 664	1 561	1 789 527	42,4

rem. : une amende imposée porte souvent sur un certain nombre simultané d'infractions

Source : Braekmans, Ph. in Pacolet, J. en Marchal, A. (2001); Service des études Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, 22 mars 1999, Service des études SFP Emploi, Travail et Formation, 2003

6. ETENDUE DES COTISATIONS SOCIALES NON DECLAREES ET ESTIMATION DE LA FRAUDE

Les études internationales se réfèrent à plusieurs méthodes d'estimation de l'étendue de la fraude. Il existe des méthodes macroéconomiques comme celles basées sur la circulation de l'argent ou la consommation d'électricité qui estiment la fraude à un niveau agrégé. En plus de ces méthodes, nous avons les estimations basées sur l'audit fiscal ou (para)fiscal ou l'analyse des informations déclarées. Notre méthode se situe ici et se limite à une partie des déclarations obligées. Une troisième série de méthodes est basée sur des enquêtes, des interrogatoires et des enregistrements auprès d'un échantillon représentatif de la population.

Sur la base d'une extrapolation des statistiques officielles relatives aux activités, constatations et régularisations effectuées par les services d'inspection sociale (voir tableau 7), nous avons réalisé une estimation du montant total des cotisations de sécurité sociale fraudées, éludées ou non payées (8).

TABEAU 7 : RESUME DES RESULTATS DES ACTIONS EXECUTEES PAR L'ONSS, L'ILS ET L'IS (1995)

	Inspection des lois sociales	Inspection sociale	Office National de la Sécurité sociale
Nombre total d'inspecteurs sociaux	236	155	110
Nombre total du personnel	-	-	1.287
Activités			
Nombre d'employeurs contrôlés	-	12.136	22.845
Nombre de travailleurs contrôlés	-	171.789	
Nombre d'institutions/entreprises contrôlées	40.215	-	-
Nombre d'institutions contrôlées pour travail au noir	17.055	-	-
Nombre de visites de contrôle effectuées	89.968	-	-
Nombre de missions traitées	-	27.367	38.344
Nombre de missions traitées pour lesquelles a été nécessaire une visite chez l'employeur	-	14.922	-
Constats			
Nombre d'infractions/irrégularités constatées	34.422	1.707	-
Suite donnée aux constats		'mission de visite employeur'	
Nombre d'avertissements	7.699	2.893	-
Nombre de régularisations	17.383	2.325	-
Nombre de procès-verbaux	9.340	1.260	-
Nombre de procès-verbaux travail au noir	3.872	-	
Rédaction déclaration	-	-	10.958
Modification de la déclaration ou des données de l'inscription	-	-	12.809
Produit en argent des contrôles (en millions d'euros)			
Total des rémunérations régularisées ONSS	-	-	2.491,43 €

(1) Se rapportant exclusivement aux procès-verbaux ('mission visite employeur')

Source : Résumé propre des activités de l'ILS, de l'IS et de l'ONSS (voir chapitre 4 du rapport) et Ministère des Finances, Administration générale des Impôts, 1997, p. 16 s.s. in Pacolet et Marchal (2001)

Nous partons des activités et des constats pour l'année 1995. Pour ce qui concerne cette année, les chiffres nous apprennent que 34.981 employeurs (soit environ 16,4% des employeurs inscrits) ont été contrôlés/visités par l'Inspection de l'ONSS et par l'inspection sociale ensemble. Si nous y ajoutons les 40.215 d'institutions contrôlées par l'ILS (soit 16,3% des institutions déclarées), nous arrivons à un total de 75.106 employeurs et/ou institutions contrôlés (ou 30 à 35% d'employeurs/institutions contrôlés) (9). Nous devons toutefois nuancer quelque peu la nature de ces contrôles, en ce sens que nous utilisons ici une définition large de la notion 'employeurs contrôlés' ; en d'autres termes, nous incluons également les contrôles administratifs ou les contrôles à la demande d'autres services. Nous en faisons toutefois abstraction ci-après. Compte tenu d'un certain nombre de doubles comptages, nous aboutissons à un total de 65.106 contrôles (10). Ceci correspond à une fourchette de 26 à 30% du nombre total d'employeurs/institutions inscrits.

A la suite des contrôles effectués par les divers services d'inspection au cours des années 1993 jusqu'à et y compris 1997, l'ONSS a régularisé des rémunérations pour un montant total de 2.607,64 millions €, ce qui représente en moyenne 521,53 millions € par an (11). Ceci aboutirait à un pourcentage (estimé) de cotisations de 45% de recettes annuelles supplémentaires pour l'Etat pour un montant de 234,69 millions €, ce qui correspond à 0,86% de la totalité des recettes de l'ONSS qui, en 1995, s'élevaient à 27,36 milliards €. Dans l'hypothèse idéale d'un contrôle de tous les employeurs (au lieu de grosso modo un quart des employeurs), ceci pourrait atteindre la somme de 939,52 millions €. Nous osons multiplier ce montant au moins par deux pour les recettes non perçues en sécurité sociale pour un montant de 1.879,03 millions € sur une base annuelle (dont une partie est effectivement régularisée) (12). De cette somme, un montant de 247,89 millions € est effectivement régularisé. Le reste représente un manque à gagner pour la sécurité sociale. Le

(8) Les chiffres de 1995 et de 1997 en BEF ont été convertis pour la lisibilité en 2003 en euros à la parité officielle de 40,3399.

(9) Nous optons pour l'inclusion dans nos calculs de toutes les institutions contrôlées par l'ILS, parce que, lors d'un premier contrôle, l'ISL s'efforcera d'effectuer un contrôle général, ce qui implique parallèlement un dépistage du travail au noir. Excepté dans les entreprises contrôlées spécifiquement pour le travail au noir, il est possible que, lors d'autres contrôles, l'on tombe aussi sur une élusion des cotisations sociales.

(10) Partant de l'hypothèse qu'une partie des employeurs ait malgré tout été compté à part par chaque service d'inspection, alors qu'ils font l'objet de contrôles dans le cadre du protocole de collaboration (auquel participent les différents services d'inspection) et entraînent donc un comptage double, nous soustrayons quelque 10.000 unités (par approximation, le nombre moyen d'entreprises qui fait chaque année l'objet d'un contrôle dans le cadre du protocole de collaboration).

(11) Les rémunérations brutes mentionnées font l'objet d'enquêtes effectuées tant par l'inspection de l'ONSS que par d'autres services d'inspection (principalement l'inspection sociale). Il semble plus acceptable de calculer une moyenne sur 5 ans parce que les montants sont susceptibles de varier énormément par année.

(12) Compte tenu du fait que les 'revenus non déclarés' ne peuvent jamais être constatés rétroactivement de manière correcte dans le temps, il est possible d'accepter raisonnablement que le 'travail au noir' existant dure plus longtemps que prouvé ou calculé. De telle manière que ce montant peut encore être sous-estimé.

rapport entre la 'mesure de la sanction' réelle et imposée n'est pas connu. L'argument selon lequel le pourcentage de contrôlés visités pour une part structurelle à la suite de contrôles ciblés (dans les domaines à risque), est en partie compensé du fait que d'autres secteurs font nettement moins l'objet de contrôles mais sont susceptible d'éluder/de frauder pour des montants importants. Par ailleurs, une (grande) partie des entreprises contrôlées et sanctionnées n'hésiterait pas après la régularisation à replonger dans l'illégalité.

Dans la mesure où cette fraude aux cotisations sociales s'accompagne également d'une fraude fiscale, tant sur le plan des contributions directes qu'indirectes, le manque à gagner total pour l'Etat est encore plus considérable que les montants estimés ici.

L'estimation de 1.879 millions EUR de fraude aux cotisations sociales représente 6,8% du total des cotisations de sécurité sociale. Malgré les 247 millions d'euros déjà récupérés (0,86% de la masse salariale), il reste encore un solde de 6% de cotisations non connues. Notre estimation s'approche ainsi d'autres estimations (macroéconomiques) existantes, bien qu'elle se positionne plutôt au bas de l'échelle. Dans le rapport annuel de l'ISL, nous lisons : 'depuis le début des années '90, les services d'inspection ont constaté une forte hausse de la fraude sociale. Selon certaines études, elle s'élève à 6% des cotisations sociales, selon d'autres à 15%. Les constatations effectuées lors des contrôles de ces trois dernières années prouvent en tous cas que, dans certains secteurs, la fraude sociale s'élève à plus de 10%. L'administration estime le volume à au moins 50 milliards de BEF par an' (ILS, Rapport d'activités 1994-95, p. 57). Ci-dessous, nous présentons quelques estimations récentes en guise de comparaison.

TABLEAU 8 : SYNTHÈSE DE QUELQUES ESTIMATIONS EXISTANTES DE L'ÉTENDUE DE LA FRAUDE EN BELGIQUE

Source et objet de l'estimation	Estimation	Application *
ILS, fraude sociale, 1995	Entre 6-15% des cotisations de sécurité sociale	Entre 1,76 et 4,4 milliards €
Administration Emploi et Travail, fraude sociale, 1995		1 à 1,24 milliard €
ORSEU, Economie souterraine, 1992	12,9% des cotisations de sécurité sociale	3,5 milliards €
Pacolet J. et Geeroms H., économie souterraine, 1995	Entre 12-20% PNB	Entre 24,12 et 40,2 milliards €
Frank M., fraude fiscale, 1998	Entre 17,9 et 20,2% du revenu fiscal total	Entre 13,19 et 16,09 milliards €

Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs et des employeurs se sont élevées à 27,14 milliards € en 1992, 28,28 milliards € en 1993, 28,68 milliards € en 1994, 29,3 milliards € en 1995, 29,65 milliards € en 1996 et 30,7 milliards € en 1997 (Comptes Nationaux, 1997).

Le PNB s'élevait en 1994 à 193,82 milliards €, en 1995 201,1 milliards €, en 1996 206,67 milliards € et en 1997 216,3 milliards € (Comptes Nationaux, 1997).

Une partie seulement du montant estimé est effectivement découverte et régularisée pour différentes raisons, mentionnées ci-dessus. Les services d'inspection sociale ont en tout premier lieu un rôle de conseil en plus des nombreuses missions dont ils se chargent pour d'autres services internes ou externes. Leur compétence de contrôle embrasse un large éventail de législations. En d'autres termes, compte tenu de l'encadrement et des moyens limités, l'organisme peut uniquement effectuer un nombre limité de contrôles axés sur la fraude. Par ailleurs, l'étendue réelle du travail au noir dans le temps ne peut être prouvée, de telle manière qu'il n'y a jamais qu'une fraction de l'étendue réelle constatée et prouvée. Les services d'inspection ne disposent guère de beaucoup de moyens de preuve à cet effet. Des études étrangères plus récentes sur l'étendue du travail au noir continuent à situer la Belgique avec les pays 'riches' d'une importante 'économie souterraine' (jusqu'à 22% dans l'étude la plus récente de F. Schneider, 2003). Dans un grand nombre de pays, en partie sous l'influence d'Eurostat, cette économie souterraine est estimée de manière maximale dans les comptes nationaux dans le cadre du test d'exhaustivité. Nous vérifions ici ce que cette information nous apprend pour la Belgique.

7. LE TRAVAIL AU NOIR SELON LES COMPTES NATIONAUX BELGES

Les Comptes Nationaux bénéficient d'un intérêt de plus en plus grand non seulement d'un point de vue de la comparabilité internationale mais aussi, et surtout, pour des raisons administratives. Ainsi, la contribution due à l'UE est basée sur le PNB ; de plus, l'estimation de la convergence économique et de la destination des fonds régionaux dépend sur le plan européen d'une mesure exhaustive et exacte du PNB.

Recherchant à améliorer cette précision et de cette exhaustivité, l'UE a prié les 'comptes nationaux' de décrire dans le détail leurs méthodes de travail ainsi que leur degré d'exhaustivité.

En Belgique, aussi, l'ICN a souhaité "contribuer à la transparence et à une diffusion plus large de la description des méthodes utilisées par l'ICN avec la publication de 'la méthode de calcul pour le produit intérieur brut et le produit national brut selon le SEC 1995' (ICN, 2001, p. 1 ; les modifications dans la méthodologie sont reprises dans les publications annuelles). Contrairement à ce qu'on suppose généralement, l'estimation de ces agrégats macroéconomiques constitue un exemple d'enregistrement minutieux "du bas vers le haut" de divers aspects des activités économiques des ménages, des entreprises, des administrations et de l'étranger. Elle forme le cadre de référence idéal pour situer 'l'économie souterraine' et les autres phénomènes de fraude.

Ce faisant, on fait théoriquement appel à une approche de la production, des revenus et de la consommation qui, en principe, implique un contrôle de l'exhaustivité et de la cohérence des comptes. Certains postes sont toutefois calculés comme postes résiduels, d'où ce contrôle interne n'est pas complet. Néanmoins, les directives du SEC et d'Eurostat même le demandent afin que les comptes soient aussi complets que possible, et comprennent donc certaines transactions non apparentes sur le marché et le travail au noir.

D'une autre manière, l'exhaustivité peut être mieux assurée, plus particulièrement si l'on part de fichiers sources reprenant le plus possible tous les acteurs économiques, ou dans lesquels leurs activités économiques sont déclarées de manière maximale. Si ce n'est pas le cas, les parties manquantes doivent être estimées en plus sur une base ad hoc, ou le travail au noir non déclaré doit être estimé en plus (l'ICN utilise le terme 'majoration pour le travail au noir').

La publication mentionnée ci-dessus jette à plusieurs endroits une lumière sur les parties dont l'estimation est majorée et de quelle manière. Grâce au caractère très détaillé de la méthode utilisée par l'ICN, nous obtenons une nouvelle approche unique de l'estimation de la fraude. Ce travail est d'autant plus important qu'il part également de certaines sources administratives, grâce à quoi une confrontation est possible avec ces sources administratives (par exemple, comptes annuels offrant une vue sur les résultats des entreprises, le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée, pertinente pour la TVA et la masse salariale, pertinente pour le fisc et les cotisations sociales). Ci-après, nous résumons la situation qui peut être trouvée en la matière dans la description que nous fournit l'ICN sur les méthodes utilisées.

Nous retenons également ici les dimensions classiques suivantes des comptes nationaux :

- informations sur le chiffre d'affaires ;
- valeur ajoutée ;
- biens intermédiaires ;
- salaires ;
- résidu d'exploitation ou revenu mixte (y compris le loyer porté en compte du propre logement).

D'après les unités économiques ou les secteurs institutionnels : (13)

- S 11 entreprises non financières ;
- S 12 entreprises financières ;
- S 13 administrations ;
- S 14 ménages privés (donc y compris les indépendants et les professions libérales qui n'exercent pas leurs activités sous la forme d'une société, y compris dès lors les particuliers qui font appel à une aide domestique) ;
- S 15 les asbl au profit des ménages privés.

Les comptes nationaux rassemblent cette information en partant d'unités individuelles et les agrègent ensuite selon les branches industrielles des activités économiques (ladite ventilation NACE).

Dans le tableau suivant, la totalité de l'économie belge est restituée pour l'année 1997 selon ces deux dimensions. Il s'agit du montant corrigé donc après les corrections pour fraude.

(13) Les conventions internationales à propos de l'utilisation de ces catégories, impliquent que tant les dispensateurs de soins privés que publics du secteur des soins soient comptabilisés parmi les entreprises privées, tandis que toutes les écoles le sont dans les administrations. Le secteur ASBL en faveur des ménages privés n'est dès lors qu'un secteur résiduaire.

TABEAU 9 : VALEUR AJOUTEE PAR BRANCHE INDUSTRIELLE ET SECTEUR INSTITUTIONNEL, 1997 (MILLIONS EUROS)

	S11 Secteur non financier	S12 Secteur financier	S13 Administra- tion	S14 Ménages	S15 ASBL en faveur des ménages	S1 Total
A	533	0	0	2,751	0	3,284
B	49	0	0	5	0	54
C	342	0	0	3	0	344
D	39,192	0	16	862	0	40,070
E	6,121	0	0	0	0	6,121
F	7,681	0	0	2,159	0	9,840
G	20,855	0	1	2,855	0	23,711
H	1,965	0	0	1,163	0	3,128
I	13,551	0	0	316	0	13,867
J	0	12,975	0	325	0	13,300
K	15,657	0	0	24,623	58	40,337
L	0	0	16,166	0	0	16,166
M	95	0	13,028	12	152	13,287
N	8,528	0	0	3,025	840	12,393
O	3,229	0	0	636	997	4,862
P	0	0	0	1,090	0	1,090
Total	117,798	12,975	29,212	39,823	2,048	201,856

converti en euros à 40,3399

Source : ICN, La méthode de calcul du produit intérieur brut et produit national brut selon le SEC1995 (site Internet BNB), p. 44

Comme signalé, il y a lieu de procéder pour divers agrégats à des estimations supplémentaires ou à des majorations pour travail au noir. L'avantage de cette description exhaustive permet de confronter un grand nombre de ces discussions ou déclarations partielles à cet inventaire cohérent de toutes les activités : ventes, achats et salaires 'au noir' majorés afin que les chiffres officiels reflètent mieux l'activité économique. 'Les pourcentages de majoration appliqués ont été estimés par digit NACE en tenant compte de la taille de l'entreprise (ICN, p. 84). Cette information mérite en soi une étude, mais ici, nous ne pouvons seulement qu'apprécier les pourcentages implicites publiés. Puisque l'économie au noir échappe à l'impôt, les rapports salaires/valeur ajoutée sont inférieurs à ceux du reste de l'économie. Le résidu d'exploitation brut est calculé par solde, de telle manière que la majoration y est également résiduelle, ce qui mène toutefois à des chiffres remarquables.

Pour les entreprises, la majoration est estimée à quelque 2,5 % pour le chiffre d'affaires et les achats, pour les rémunérations elle est estimée à 1 %, tandis que, pour le résidu d'exploitation (bénéfices d'entreprises, revenus), ce pourcentage s'élève à 9 % du revenu estimé avant les corrections. Les corrections que l'on estime nécessaires pour les ménages s'élèvent à 9 % de la valeur ajoutée mais, si on ne tient pas compte du loyer et du loyer imputé, le pourcentage de majoration s'élève à 15 % (ICN, p. 87).

Dans le tableau ci-après, nous indiquons les pourcentages de majoration par secteur et pour certaines grandeurs macroéconomiques. La structure sectorielle nous aide aussi à découvrir un certain nombre de limites dans les pourcentages de fraude. Un meilleur contrôle de l'administration et du secteur non marchand, qui est presque entièrement subventionné par les pouvoirs publics généralement sur la base des frais de personnel, a pour résultat que les possibilités de fraude y sont limitées. Dans une économie où cette part devient toujours plus importante, le pourcentage de fraude sera aussi relativement plus faible (un gradient qui est en tout cas observé entre les pays méditerranéens présentant plus de fraude et moins de contrôle des pouvoirs publics et les pays scandinaves présentant moins de fraude et un contrôle des pouvoirs publics plus présent).

Dans le tableau 11, nous indiquons également ces corrections pour les branches industrielles, regroupées ensuite d'après le secteur institutionnel. Nous livrons les corrections du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée, des rémunérations et du résidu d'exploitation brut, ce qui représente simultanément les recettes des entreprises, les revenus des travailleurs indépendants, mais également les amortissements, le loyer imputé et le loyer. Le détail restitué par l'ICN d'après les secteurs institutionnels n'a pas été retenu ici par branche industrielle.

Les ajustements pour le revenu des travailleurs salariés comprennent principalement les avantages en nature (dans la mesure où ceux-ci ne sont pas soumis à imposition), les pourboires, les salaires au noir et le personnel de maison. De ceci, nous fournissons le détail ci-dessous. Il est remarquable d'observer que la valeur ajoutée

de ce personnel domestique (1 milliard euros) est vraisemblablement plus élevée que la majoration des salaires au noir (0,715 milliard euros). L'estimation des aides ménagères des ménages se fonde sur les données de l'enquête PSBH quant au pourcentage des ménages qui reçoit une aide domestique : nombre moyen d'heures et prix moyen utilisé en réalité par l'INS pour ces services, à savoir. 5,4 euros par heure (apparemment, un salaire horaire sans la moindre imposition ; s'il était évalué au prix du marché, cet intérêt serait relativement plus important) (ICN, p.297 et 280).

TABLEAU 10 : REMUNERATION DES TRAVAILLEURS SALARIES – SOURCES ET AJUSTEMENTS APPLIQUES, 1997 (MILLIONS EUROS)

	S11 Secteurs non finan- ciers	S12 Secteurs financiers	S13 Administra- tion	S14 Ménages	S15 Asbl en fa- veur des ménages
Total avant corrections	71,412	7,319	25,489	2,071	1,359
Corrections supplémentaires	1,872	0	0	1,076	620
Majoration asbl	327	0	0	0	0
Salaires en nature	494	0	0	0	0
Salaires au noir	715	0	0	0	0
Personnel de maison	0	0	0	1,043	0
Membres du clergé	0	0	0	0	118
Statuts spéciaux	0	0	0	0	484
Total après corrections	73,283	7,319	25,489	3,148	1,978

*converti en euros à 40,3399

Source : ICN, La méthode de calcul du produit intérieur brut et du produit national brut selon le SEC 1995 (site Internet BNB), p. 239

TABEAU 11 : CALCUL DE LA VALEUR AJOUTEE ET DU RESIDU D'EXPLOITATION BRUT SELON LES CONCEPTS DU SEC 1995 (MILLIONS EUROS, 1997)

	Corrections				Montant final (y compris les postes)				Correction en % du montant final			
	Chiffre d'affaires	Valeur ajoutée brute	Salaires	Résidu d'exploitation brut	Chiffre d'affaires corrigé	Valeur ajoutée brute	Salaires	Résidu d'exploitation brut	Chiffre d'affaires	Valeur ajoutée brute	Salaires	Résidu d'exploitation brut
A	0	0	0	0	7 330	3 284	277	3 044	0	0	0	0
B	0	0	0	0	124	54	16	38	0	0	0	0
C	0	0	0	0	740	344	149	179	0	0	0	0
D	746	275	38	237	134 831	40 054	24 912	14 783	0,6	0,7	0,2	1,6
E	0	0	0	0	9 300	6 121	2 349	3 686	0	0	0	0
F	6 668	2 403	408	1 995	30 005	9 840	5 467	4 325	22,2	24,4	7,5	46,1
G												
H	8 087	1 678	149	1 529	59 582	23 711	12 758	10 463	13,6	7,1	1,2	14,6
I	1 143	425	28	397	7 735	3 128	1 607	1 426	14,8	13,6	1,7	27,8
J	305	244	17	228	34 162	13 867	9 123	4 685	0,9	1,8	0,2	4,9
K	0	0	0	0	22 500	13 300	7 362	5 804	0	0	0	0
L	1 388	1 357	55	1 301	52 847	40 279	9 146	29 473	2,6	3,4	0,6	4,4
M	0	0	0	0	0	16 166	13 526	0	0	0	0	0
N	4	3	0	3	556	13 135	12 031	1 103	0,7	0	0	0,3
O	721	714	11	703	17 841	11 553	7 576	4 114	4	6,2	0,1	17,1
Total	322	226	13	213	7 795	3 865	1 831	1 696	4,1	5,8	0,7	12,6
Total	11 452	3 996	719	3 277	315 426	117 798	73 270	43 422	3,6	3,4	1	7,5
Total	0	0	0	0	21 906	12 975	7 319	5 522	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	332	29 196	25 482	1 073	0	0	0	0
Total	8 842	3 708	0	3 708	51 425	40 212	2 333	35 960	17,2	9,2	0	10,3
Total	20 295	7 704	719	6 985	389 090	200 181	108 404	85 977	5,2	3,8	0,7	8,1
P	0	0	1 043	0	0	1 090	1 043	0				

*converti en euros à 40,3399

Source : ICN, la méthode de calcul du produit intérieur brut et du produit national brut selon le SEC 1995 (site Internet BNB), divers tableaux

L'exhaustivité que poursuit l'ICN implique la nécessité de broser un tableau de l'économie souterraine qui consiste en économie noire et en économie illégale. L'économie souterraine concerne les entreprises cachées et les activités dissimulées d'entreprises (ou de ménages) connues. Les corrections visant à atteindre la valeur ajoutée exhaustive sont appelées corrections pour fraude fiscale (et évasion) (ICN, p. 361) (14).

L'ICN présume que la majeure partie de l'économie souterraine se déroule là où la production est livrée à des particuliers (p. 363) (15). Elle mentionne le secteur du bâtiment et la finition d'immeubles, le commerce de détail, l'entretien et la réparation de voitures, l'horeca, les activités de médecins, dentistes et vétérinaires et autres services à des particuliers (p.363). Les hypothèses autour de ces pourcentages se retrouvent clairement dans les 'majorations'. Il n'est pas évident que le travail au noir se présente exclusivement dans le cadre de la consommation finale, étant donné que des majorations sont présentes dans la vente finale et que des corrections considérables interviennent dans la vente intermédiaire. Une correction importante est celle qui est susceptible d'être effectuée sur la masse salariale.

Pour le secteur public, l'on peut partir de l'hypothèse que le travail au noir y est inexistant. Dans les autres secteurs, des pourcentages divergents sont utilisés, lesquels ont pour effet que la majoration semble limitée à 1%, ou à 0,7% pour la totalité des rémunérations. S'y ajoute la valeur estimée de l'aide domestique (et, en volume, celle-ci semble même être estimée plus haut que la fraude totale dans la masse salariale). Celle-ci dépasse, avec un peu plus d'un (1) milliard, les 0,75 milliard euros de travail au noir 'salariné'. C'est précisément ce paramètre que nous avons tenté d'estimer dans notre rapport sur la fraude sociale. Avec l'approximation prudente esquissée ci-dessus, nous étions déjà arrivés à une part de travail au noir régularisée (mais ce n'est plus du travail au noir) de 0,8 %. Si ceci était généralisé à l'ensemble de l'emploi, nous arrivions à une estimation de 6 % de cotisations non connues. Dans ce cas, la masse salariale est effectivement égale au prix du marché. Si l'on en vient à utiliser une valeur nette (ce qui semble d'ailleurs être le cas à l'ICN pour le travail domestique), ce chiffre serait nettement plus bas. Traduit en volume de travail, une telle correction ne doit d'ailleurs pas être effectuée, ce qui signifie que le travail domestique estimé est considérablement plus élevé.

La conséquence d'une telle estimation basse de la fraude dans les segments salariés est, compte tenu d'une majoration proposée de la valeur ajoutée, que les volumes de fraude dans les autres secteurs et composants du revenu national sont plus élevés. Ces pourcentages se situent autour de 46% pour le résidu d'exploitation brut dans le bâtiment, et de 27% dans l'horeca. Ce faisant, les secteurs classiques à risque de fraude sont remis en point de mire. Un important volume se situe également

(14) La question est de savoir si ceci est effectivement correct : l'évasion est une activité bien connue mais non imposable, ou délocalisation.

(15) Ceci ne semble pas correspondre aux achats substantiels qui ne sont pas déclarés entre entreprises.

dans le résidu d'exploitation brut des 'ménages', dans ce cas précis, le travail indépendant. Notre propre contribution ci-dessus, s'est concentrée sur l'emploi salarié. Une analyse ultérieure des informations de l'INASTI serait souhaitable. Enfin, ce tableau fait encore ressortir l'importance relative du travail domestique, même si l'évaluation s'effectue à bas salaire net.

Ainsi, quelque nouvelle lumière est jetée sur les informations disponibles sur le travail au noir, mais ceci est loin d'être suffisamment complet pour procéder à une estimation de la masse éludée en valeur ajoutée dans la TVA, les cotisations sociales et l'impôt sur les sociétés, et encore moins pour procéder à un inventaire complet des revenus non imposables.

8. QUELQUES CONCLUSIONS

8.1. A PROPOS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La lutte contre le travail au noir et la fraude n'a jamais été absente de l'attention politique. Néanmoins, au milieu des années quatre-vingt-dix, nous ne pouvions nous départir de l'impression qu'on ne lui accordait pas suffisamment d'intérêt, parce que l'on sous-estimait parfois le phénomène voire que l'on le minimisait. Les discours prêchaient même le contraire, de telle manière que l'on peut renvoyer à des quantités de déclarations gouvernementales qui mettaient à l'avant-plan la lutte contre la fraude. Mais entre les intentions et les réalisations se trouvaient la surrégulation, les moyens de contrôle limités, les mesures de sanction limitées et une information insuffisante généralisée sur le phénomène.

A la fin des années quatre-vingt-dix, nous rencontrons grosso modo la même situation, mais celle-ci nous devint plus compréhensible. Les services de contrôle ne souhaitent pas mener une politique impitoyable et interviendront dans toute la mesure du possible par des régularisations en vue de sauvegarder les intérêts des travailleurs et la continuité des entreprises. La simplification administrative, la coordination des contrôles et une politique de répression efficace en sont encore à leurs premiers pas. Ainsi, il aura fallu rien moins de dix ans avant que ne soit prévu le nécessaire soutien administratif en exécution du protocole de collaboration (approbation de la nouvelle loi en vue de la création du Conseil fédéral de lutte contre la fraude qui entrerait en fonction en juillet). Malgré l'augmentation du cadre, la fraude découverte n'a augmenté qu'à peine, voire est restée stable, mais ceci ne signifie nullement qu'elle soit sous contrôle. Prévenir vaut cependant mieux que guérir. Aussi, les conclusions ci-après restent à prendre en considération.

8.1.1. Simplification de la législation

Pour commencer, une simplification et une harmonisation de la législation sociale et de la législation pénale permettraient d'économiser beaucoup de coûts et d'énergie et entraîneraient une plus grande sécurité juridique, tant dans le chef des services d'inspection (contrôles moindres et plus efficaces) que dans le chef des entreprises

(moins d'administration, langage clair). Cette législation devrait par ailleurs être de nature à distinguer plus clairement le frauduleux du non frauduleux. Pour ce qui concerne le droit de défense sociale, une Commission a déjà été instaurée en 2001 en vue de réformer le droit social pénal. Cette Commission se compose de représentants des administrations concernées et des mondes judiciaire et universitaire.

8.1.2. Extension des services de contrôle : (encore) plus de risques d'être pris

Un personnel suffisamment équipé et formé dans les services d'inspection sociale et/ou une révision de l'ensemble de leurs tâches sont susceptibles d'engendrer un nombre plus grand de contrôles. Les chiffres ci-dessus montrent que ceci semble être justifié. Les contrôles sont largement remboursés. Par ailleurs, la multiplication des interventions exercerait un caractère préventif et un effet d'intimidation. Les accords quant à une répartition des tâches ultérieures entre les différents services, d'une part, et leur collaboration (via des contrôles communs comme les actions effectuées dans le cadre du protocole de collaboration) d'autre part, contribueraient à augmenter encore l'efficacité.

8.1.3. Conception et exécution d'une politique de défense sociale

Dans le passé, la communication, l'échange d'informations et une harmonisation suffisante entre les instances d'exécution, les services d'inspection sociale, les auditorats du travail, la magistrature assise et le Service des études du SFP Travail étaient souvent insuffisamment développés. Par ailleurs, il n'existe pratiquement pas de documents sur la politique à suivre ou de directives quant à l'exécution de la peine au sein de la Justice.

8.1.4. Sévérité accrue des sanctions via une estimation plus réaliste de la fraude

Percevoir la nature et l'étendue de la fraude permet des contrôles mieux ciblés. Pour que les contrôles ne restent pas sans suite, il faut une bonne corrélation entre la politique de sanctions et la politique de contrôle et vice versa. Les contrôles devraient être couplés à un système de sanctions plus rémunérateur qui prendrait la balle au bond. Par exemple, nous nous demandons dans quelle mesure une politique de régularisation plus rigoureuse (et une plus grande 'rigueur' n'est possible qu'à condition de prévoir davantage de meilleurs instruments de preuve dans le chef des services d'inspection) ne rendrait pas l'intervention encore plus efficace (et surtout plus intimidante). La politique de répression doit être proportionnelle à la nature et au degré de gravité de l'infraction. Nous avons encore et toujours le sentiment que le phénomène est sous-estimé ou est inévitable.

8.1.5. Informatisation et meilleur échange des informations

L'automatisation (par ailleurs déjà très avancée) des administrations et, aujourd'hui aussi, la politique de 'l'E-government' donnent à penser que, d'une part, l'optimisation des possibilités informatiques mènera à un échange réciproque de données plus suivi et, d'autre part, à une détection plus aisée des irrégularités. Ce faisant, il est souhaitable de supprimer dans toute la mesure du possible, le compartimentage entre Finances, Affaires Sociales et Travail et Emploi.

8.2. A PROPOS DE L'ESTIMATION DU TRAVAIL AU NOIR

Cette étude n'avait pas l'ambition de fournir une réponse définitive à la question de l'importance du travail au noir et de la fraude sociale et fiscale, dont nous pensons par ailleurs que tous deux doivent être traités et même peut-être combattus d'un seul tenant, notamment parce que leur ligne de démarcation est vague. En effet, nous n'avons analysé la pertinence que d'une partie limitée des sources d'information, plus précisément les informations disponibles dans les services de l'inspection sociale, principalement celles sur la fraude en matière de cotisations pour travailleurs salariés. Pour l'essentiel, ceci nous a fourni un aperçu des problèmes d'organisation, de l'accroissement des efforts ou, une fois encore, de leur diminution, et, en final, sur une sorte d'analyse coûts/efficacité des efforts de contrôle. Aux efforts était opposé le rendement.

La mise à jour de cette masse de données nous apprend que l'intensification de la lutte se poursuit, par exemple par l'extension du cadre du personnel et par une spécialisation plus poussée réalisée dans les services de contrôle. De l'autre côté, l'on perçoit une dépénalisation de fait. En effet, les poursuites judiciaires se font plus rares et, de plus en plus, le traitement s'effectue sur le plan administratif.

Sur la base de ces efforts de contrôle dans les quatre plus grands services d'inspection sociale, nous concluons que la fraude 'non observée' peut atteindre jusqu'à 6% des cotisations sociales et de la masse salariale. La fraude fiscale sera sûrement plus importante. Les comptables nationaux occupent un poste d'observation privilégié des courants qui traversent l'économie nationale. Du fait de leur mission d'établissement de statistiques exhaustives, ils peuvent procéder à une estimation des volumes manquants, grâce à une combinaison de diverses sources d'information. Mais le contrôle du circuit au noir et l'identification de la fraude ne sont pas leur première mission. Peut-être l'avantage de la combinaison de diverses sources d'information ne réside-t-il pas à ce niveau agrégé mais dans l'échange quotidien de données entre les instances de contrôle sociales et fiscales et de police grâce à quoi la combinaison du chiffre d'affaires, de l'emploi et des comptes annuels peuvent être valorisés.

Les chiffres de la masse salariale majorée par les comptables nationaux sont inférieurs au volume que nous avons pu constater nous-mêmes ici. Observons-nous ici de nouveau, cette fois sur le plan statistique, que le problème de la fraude risque d'être sous-estimé ? Peut-être est-ce que parce que les comptables nationaux utilisent une

notion de rémunération nette, tandis que nous pensons en termes d'imposable brut. En volume de travail, l'importance relative est en tous cas plus grande parce qu'on y utilise des chiffres nets.

Par ailleurs, il est également important que les secteurs et les branches industrielles et groupes de revenus sensibles à la fraude continuent ici à être mis en perspective. La plus importante fraude supposée n'est pas à rechercher dans la masse salariale, mais auprès des autres revenus et de secteurs (bien connus). Nos analyses pourraient sûrement être poursuivies à propos du travail indépendant. L'estimation correcte de la fraude, tant au microniveau qu'au macroniveau, est toutefois la meilleure garantie pour une bonne politique de défense et pourrait éventuellement conduire au fait que la lutte contre la fraude reçoive la priorité nécessaire.

L'étendue de la fraude risque de rester sous-estimée et de s'enliser dans une 'terra incognita' statistique. Quasiment trente ans après les études antérieures en la matière, le professeur M. Frank arrive en 1998 au constat - après qu'en 1973, un ministre des Finances, A. Vlerick, s'était fixé pour tâche 'de doter les citoyens de son pays d'un esprit civique sur le plan de la fiscalité (cité de A. Van De Voorde, 1996, par M. Frank, 1998, p.3) - que, par exemple, l'administration des Finances ne voyait pas l'utilité d'études scientifiques ultérieures sur le phénomène par rapport à la proportion des moyens qui sont nécessaires à cet effet (M. Frank, 1998, p.51). M. Frank continuait cependant à croire qu'une bonne information e.a. du parlement et de l'opinion publique sur l'étendue de la fraude et les résultats de la lutte contre celle-ci, contribuerait au 'civisme fiscal'. C'est la seule intention de cet exposé et de ce colloque organisé par l'H.I.V.A. sur le travail au noir et la fraude sociale.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bernabé, Sabine (2002), *Informal Employment in countries in transition: a conceptual framework*, paper for Belgian-European colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', avril 2003, London school of economics, Centre for analysis of social exclusion, Londres.

BNB (2001), *De berekeningsmethode voor het BBP en het BNP volgens het ESR 1995*, BNB, Bruxelles.

Blades, Derek et Roberts, David (2002), 'Measuring the non-observed economy', *Statistics Brief OCDE*, vol. 5, p. 8.

Bratanova, Lidia (2002), *Inventory of national practices in estimating hidden and informal economic accounts*, UNECE.

Brugt, Kazemier (2003), *The underground economy. A survey of methods and estimates*, Article pour le colloque belgo-européen 'Le travail non déclaré : une menace pour l'Etat social', 28-29 avril 2003, Bruxelles, Bureau Central de la Statistique des Pays-Bas, Voorburg.

Deneve, C. (ed.) (1995), 'Sociale fraude in België. Situering, Vormen en omvang', in Despontin, M., Jegers, M. (ed.), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22e Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, Bruxelles, p. 153-163.

Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (1998), *Het federaal tewerkstellingsbeleid*, Rapport d'évaluation 1998.

Frank, M. (1998), 'Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales', *Courrier Hebdomadaire*, vol. 1620-1621, p. 1-56.

Hofmann, Alexander (2002), *Shadow economy: new policy issues at european level*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Bruxelles, juin 2002, Académie d'Avignon, Bruxelles.

Organisation Internationale du Travail (OIT) (2002), *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, ILO employment sector, Genève.

Ministère des Finances, Administration générale des contributions (1999), *Rapport annuel 1998*, Bruxelles.

Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, inspection sociale, *Rapports annuels 1990-1996*.

Ministère de l'Emploi et du Travail (1993), *De arbeidsinspectie*, Commissariat-Général pour la promotion du travail, Bruxelles.

Ministère de l'Emploi et du Travail, Administration des relations de travail et de la réglementation, Inspection des lois sociales, *Rapports d'activité 1990-2000*.

Ministère de l'Emploi et du Travail, inspection des lois sociales (1997), *Overzicht van de activiteiten gedurende de jaren 1993-1996*.

OCDE (2002), *Measuring the non-observed economy. A Handbook*, OCDE, Paris.

Office de recherches sociales européennes (1995), *Evaluation de l'économie au noir*, ORSEU, Bruxelles.

Office National de l'Emploi, *Rapports annuels 1990-2001*.

Office National de la Sécurité Sociale, *Rapports annuels, exercices 1993-1997*.

Pacolet, J. et Geeroms, H. (1996), *Fraude sociale et fiscale*, Bulletin Fondation André Renard.

Pacolet, J. et Marchal, A. (2001), *Sociale fraude in België. Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*, HIVA-K.U. Leuven, Louvain.

Pacolet, J. et Geeroms, H. (1995), Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang, in M. Despontin & M. Jegers (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Exposés du 22ème Congrès Economique Scientifique Flamand*, VUB Press, Bruxelles, p. 619-670.

Pacolet J., Van de Putte, I. et Marchal, A. réd. (2000), *De kost van het niet-belasten/ Le coût de la non-imposition, Verslagboek/actes*, HIVA-K.U. Leuven, Louvain.

Pacolet, J. et Van De Putte, I. (2000), *De kost van niet-belasten*, HIVA-K.U. Leuven, Louvain.

Put, J. et Uyttenhove, A. (1998), Administratieve sancties: geen discretionaire bevoegdheid!, *Sociaalrechtelijke kronieken*, 174-175, note sous Cass. 2 février 1998.

Schneider, F. (2003), *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, paper for Belgian-European colloquium 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', avril 2003, Department of economics, University of Linz, Linz-Auhof, Autriche.

Simoens, D. (1998), 'Het verbod voor een arbeidsongeschikte, werkzaamheden te verrichten', in *Liber Amicorum*, R. Blanpain, Bruges, 561-573.

Tagle, Laura (2002), *Shadow economy: empirical evidences*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Bruxelles, juin 2002, Académie d'Avignon, Bruxelles.

Teufelsbauer, Werner (2002), *The need for EU policy initiatives*, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level, Bruxelles, juin 2002, Académie d'Avignon, Bruxelles.

Tratsaert, K. (1999), *Frauderen of niet frauderen: wat maakt het verschil? Literatuurstudie over uitkeringsfraude binnen de werkloosheid*, HIVA- K.U. Leuven, Louvain.

Uyttenhove, A. et Put, J. (1998), De scheiding der machten en de macht van de rechter ten aanzien van sanctiebeslissingen van de RVA, *Sociaalrechtelijke kronieken*, 157-175.

Van Rompaey, L. (1997), Het begrip 'sociale fraude'. Definiëring van het fenomeen 'sociale fraude' aan de hand van het strafrechtelijk schuldbegrip, *Tijdschrift voor Sociaal recht*, nr. 3, pp. 419-482.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (1999), *Sancties in de werkloosheid. Bestrijding van sociale fraude door de artikelen 153 tot 159 Werkloosheidsbesluit*, Mys en Breesch, Gand.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (1999), *Sociale fraude: administratieve sancties in de werkloosheid: overzicht en analyse van gepubliceerde en ongepubliceerde rechtspraak*, K.U. Leuven - Institut de droit social, Louvain.

Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. and Simoens, D. (2000), Strafrechtelijke vervolging van werklozen. Dossieronderzoek in het arrondissement Leuven, *Tijdschrift voor Sociaal recht*, pp. 97-174.

Vanden Broeck, Ph. (1991), Sociaal strafrecht: repressie of afschrikking?, *Arbeidsblad*, pp. 36-43.

ABREVIATIONS UTILISEES

AT	Auditorat du Travail
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
SEC	Système européen des Comptes
ICN	Institut des Comptes Nationaux
ILS	Inspection des lois sociales
INS	Institut National de la Statistique
PSBH	Enquête sur les ménages belges
PV	Procès-verbal
ONSS	Office National de Sécurité sociale
ONEm	Office National de l'Emploi
IS	Inspection sociale
SCN	Système des Comptes Nationaux

TABLE DES MATIERES

FRAUDE SOCIALE ET TRAVAIL AU NOIR EN BELGIQUE : QUETE DE L'INDEFINISSABLE ?

1. INTRODUCTION	689
2. DEFINITION DE L'INDEFINISSABLE	690
3. FINALITE DE CETTE ETUDE, POUR LA BELGIQUE	694
4. ORGANIGRAMME DES SERVICES D'INSPECTION SOCIALE BELGES	696
5. POLITIQUE DE CONTROLE ET DE SANCTION	698
5.1. CONTROLES	698
5.2. SANCTIONS	700
6. ETENDUE DES COTISATIONS SOCIALES NON DECLAREES ET ESTIMATION DE LA FRAUDE	706
7. LE TRAVAIL AU NOIR SELON LES COMPTES NATIONAUX BELGES	710
8. QUELQUES CONCLUSIONS	717
8.1. À PROPOS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	717
8.2. À PROPOS DE L'ESTIMATION DU TRAVAIL AU NOIR	719
BIBLIOGRAPHIE	721
ABREVIATIONS UTILISEES	724

POURQUOI VOULOIR RENDRE A CESAR CE QUI LUI APPARTIENT ?

PAR | JAN RENDERS

Président général, ACW

Parce que nous voulons que César rende ce qui revient à ceux qui l'ont élu !

C'étaient des Pharisiens qui tentaient d'embarrasser le Christ en lui posant des questions pièges, des adeptes des lois de Moïse et des partisans de l'autorité de Rome. "Pouvons-nous payer des impôts à César, ou non ?" c'est ce que l'on peut lire chez Matthieu et Luc. "Devons nous payer, ou non ?" ajoute Marc. Vous connaissez la suite ; ce n'est pas le Christ, mais les Pharisiens qui furent mis dans l'embarras. "Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu"; c'est ce qu'a répondu le Christ, selon les trois évangélistes.

Aujourd'hui, reprenant le rôle de l'exégète, du docteur de la loi, c'est au tour de mon ami, le professeur Jef Pacolet de tenter de me piéger avec cette question. Personne ne le prendra de mauvaise part si, dans cette introduction, je ne me contente pas de l'angle d'approche du président de l'HIVA, qui présente fièrement les résultats de recherches. Je parle aussi en tant que président de l'ACW. Et je pars, dès lors, du cadre de référence du mouvement ouvrier chrétien.

Vous ne m'entendez pas dire : "rendez aux pouvoirs publics ce qui est aux pouvoirs publics et gardez pour vous ce qui est à vous".

Car, ceci est exactement le nœud du problème. Qu'est-ce qui appartient aux pouvoirs publics ? Pourquoi, effectivement, rendre ce qui est "aux pouvoirs publics" aux Pouvoirs publics ? Pourquoi ne pas le garder, tout simplement, pour soi ...

Et, ainsi, nous sommes au cœur du thème de notre colloque de deux jours, à savoir la fraude sociale, ainsi que la prévention et la lutte contre celle-ci.

- Pourquoi des gens s'approprient-ils illégitimement, et donc aussi injustement, des ressources qui appartiennent, en réalité, à autrui ?
- Pourquoi des gens dérobent-ils à l'Etat, et donc aussi à la collectivité, des ressources en ne payant pas les cotisations obligatoires ou en acquérant des allocations auxquelles ils n'ont pas droit ?

- Pourquoi l'ampleur de ce type d'abus est-elle si importante ?
- Pourquoi le consensus social sur ce type de mauvaise conduite est-il relativement large ?
- Pourquoi la "puissance publique" donne-t-elle trop souvent l'impression d'un manque de fermeté lors de l'approche de tels actes intolérables ?
- Enfin, pourquoi, jusqu'à ce jour, la recherche n'a-t-elle qu'à peine étudié ce phénomène ?

N'attendez pas de moi que je réponde aux questions ainsi posées. Autrement, le président pourrait immédiatement clôturer le colloque qui vient de commencer. Par contre, je m'étendrai quelque peu sur un certain nombre d'affirmations et de préjugés, y compris dans cette matière.

EN PREMIER LIEU : LE MOUVEMENT OUVRIER N'EST GUERE FAVORABLE A LA FRAUDE SOCIALE

Frauder, c'est frauder et il faut dépister et combattre ces agissements. Qu'il s'agisse de fraude sociale, de fraude fiscale, économique, écologique ou autre, n'enlève rien à l'affaire.

Il appartient au législateur de déterminer ce qui est frauduleux et ce qui ne l'est pas. Ainsi, il lui revient, encore, de décider si des actes considérés jusqu'à ce jour comme frauduleux doivent être jugés autrement. Il n'appartient pas au citoyen, ni au marché ou au champ social de décider quelles cotisations payer et de quelles allocations bénéficier.

Vous le remarquez, nous aussi savons apprécier la primauté du politique, mais d'une manière intelligente et non pour - au départ de l'Etat - livrer le champ social au marché, ou le soumettre au diktat de l'économie.

EN DEUXIEME LIEU : LES TRAVAILLEURS N'ONT AUCUN INTERET A FRAUDER

Non pas tant parce que le coût de la pénalité contrebalancerait le bénéfice de l'infraction, mais surtout parce que la fraude sociale lèse les travailleurs.

En effet, plus de fraude signifie moins de revenus pour les pouvoirs publics. Moins de recettes publiques équivaut à moins de dépenses publiques. Et moins de dépenses publiques signifient moins d'allocations de chômage, moins de pensions, moins d'allocations familiales, moins de soins de santé, moins d'enseignement, moins de sécurité, moins d'aide au développement, moins d'infrastructures d'utilité publique, bref, moins de prestations de services publics.

Et qui n'en a pas besoin ? Bien sûr, les citoyens fortunés qui ont les moyens de s'assurer dans le privé. Et qui en éprouve, effectivement, le besoin ? Bien sûr, les citoyens moins nantis et forcés de se satisfaire de moins d'infrastructures publiques de moindre qualité, et qui, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle,

ne toucheraient pas d'allocations si aucune cotisation n'était payée. En tant que travailleur, en fraudant, nous ne trompons pas seulement les pouvoirs publics, mais aussi et surtout, nous portons atteinte aux plus fragiles.

EN TROISIEME LIEU : LA FRAUDE SOCIALE N'EST PAS UNE COMPENSATION POUR LA FRAUDE FISCALE

Comme le fraudeur social déclare qu'il fait la même chose que le fraudeur fiscal, le fraudeur fiscal prétend l'inverse. La conséquence ? Les pouvoirs publics sont escroqués deux fois, avec cette fois encore pour effet moins d'infrastructures publiques et moins de sécurité sociale.

Nous ne voulons donc pas que la fraude fiscale soit utilisée comme paravent de la fraude sociale. Mais nous ne voulons pas non plus que la fraude sociale soit le masque de la fraude fiscale. En tant qu'ACW, nous continuons à nous opposer à la fraude fiscale. Nous continuons à nous impliquer pour une fiscalité droite au lieu d'une fiscalité à droite. Car, vu l'étendue et l'injustice tant de l'évasion et de l'évasion fiscales que de la réforme fiscale, il faut œuvrer pour un système fiscal éthique, et donc aussi social et écologique.

- D'une part, les impôts doivent permettre de préserver la "puissance publique", la sécurité sociale, les biens collectifs et les services universels.
 - D'autre part, les impôts doivent faire contribuer les citoyens et les entreprises en fonction de leur capacité contributive.
- Une telle réforme des impôts, qui procède à une redistribution, suppose la connaissance de tous les revenus, leur imposition proportionnelle, la perception effective des impôts, la prévention de l'évasion et la lutte contre l'évasion.
- Pour connaître les revenus, y compris ceux du travail au noir et du blanchiment, il faut lever le secret bancaire de fait, supprimer l'effet 'au porteur' et le rendre 'nominal', étendre le cadastre du patrimoine immobilier au capital ou au patrimoine mobilier et régler l'échange de données transfrontalier entre administrations fiscales des Etats membres de l'Union européenne.
 - Pour lever des impôts proportionnels sur les revenus, le travail doit contribuer moins et le capital plus, d'un côté par un impôt sur le patrimoine ou sur les revenus patrimoniaux, de l'autre, par la suppression de la cotisation spéciale de sécurité sociale et par l'introduction, sous certaines conditions, par exemple la disposition des données sur les revenus, d'une cotisation sociale générale proportionnelle.
 - Pour percevoir effectivement les impôts, il y a lieu de contrôler mieux et plus souvent les professions libérales et les (faux) indépendants, qu'ils soient ou non en société.
 - Pour contrer les situations intolérables, il faut découvrir et punir les abus, rendre plus sévère la procédure fiscale et renforcer l'administration fiscale, tant en personnel qu'en matériel et de la logistique.

EN QUATRIEME LIEU : LA FRAUDE SOCIALE N'EST PAS UN SPORT NATIONAL

Non, ce n'est pas un sport, c'est une activité passable de poursuites judiciaires. Et ce n'est pas, non plus, une occupation nationale, mais une infraction individuelle à la loi. Un grand nombre de citoyens payent honnêtement leurs cotisations et perçoivent légitimement leurs allocations. Seul, un groupe dépasse les bornes et cause un préjudice aux autres qui paient effectivement leurs cotisations en fonction de leur capacité contributive et perçoivent selon leurs besoins. L'image d'une population magouilleuse n'est donc pas correcte, mais ne déplaît pas aux fraudeurs.

Si nous passons en revue les quatre préjugés, nous remarquons que tant la fraude aux cotisations que la fraude aux allocations sont liées au travail.

- Quiconque gagne de l'argent grâce à son travail, paye des cotisations.
- Quiconque n'a pas de travail à la suite d'une incapacité, d'un accident, d'une maladie, du chômage, de l'âge ou de charges familiales, touche des allocations.

Ce rapport entre travail et fraude sociale est évidemment lié à notre politique sociale et à notre politique de marché de l'emploi en général ainsi qu'à l'organisation et au financement de notre sécurité sociale en particulier. Par conséquent, les travailleurs et les mouvements de travailleurs sont immédiatement regardés de travers dès que l'on parle de fraude sociale.

Et cela même si les partenaires sociaux de la commission consultative Bâtiment du Conseil central de l'économie ont adressé récemment une lettre ouverte sur le travail au noir aux différents gouvernements. Tant la Confédération du Bâtiment et le Conseil supérieur des indépendants et des PME que les centrales générales de l'ABVV et de l'ACV et la Centrale Bâtiment et Industrie de l'ACV ont donné trois avis communs, à savoir : "le travail au noir ne fait sûrement pas partie des règles normales du jeu", "les motifs de travail au noir doivent être clairement identifiés" et "les différentes parties concernées doivent intervenir de concert".

Bref, nous ne sommes pas du tout partisans de la fraude sociale.

A supposer que nous commetions une fraude sociale, nous en tirons un avantage direct, mais indirectement, nous sommes les victimes de notre propre rapacité. Car, quelle que soit la façon de la considérer, la lutte contre la fraude sociale ne relève pas seulement des mesures prônées par l'HIVA : des contrôles ouverts et rendus publics, des sanctions, des inspections et des mesures politiques. La prévention de la fraude sociale relève aussi de la morale individuelle et de l'éthique sociale ou, pour le dire dans les termes de l'ACV-Bouw en Industrie, "une obligation morale et sociale dans la lignée des principes de la citoyenneté".

- La morale individuelle est affaire de conscience.
- L'éthique sociale est un sujet qui touche en tant que tel toute la collectivité.

Et, puis, dans le cadre de la fraude sociale, je me pose la question de savoir si, outre les embûches techniques, les obstacles idéologiques n'ont pas été gommés, en sorte que l'on assiste à une certaine "banalisation", pour recourir, une fois encore, aux mots de Conseil central de l'Economie. La réponse doit être cherchée du côté de

l'ultra-néolibéralisme, voire du libéralisme radical. Celui-ci nous apparaît aujourd'hui comme quelque peu modéré, non parce qu'il n'existe plus, mais tout simplement parce que nous nous y sommes progressivement habitués.

- Les slogans électoraux qui annonçaient que ce n'était pas vous qui viviez au-dessus de vos moyens, mais bien l'Etat au-dessus des siens, étaient des appels à peine voilés à l'évasion ou à l'évasion des impôts ou des cotisations.

- Les manifestes citoyens qui clamaient que ce n'est pas à vous d'économiser, mais à l'Etat, ont été compris comme une invitation à pratiquer la désobéissance fiscale et parafiscale.

Dans son récent pamphlet, *Vive la politique*, le journaliste de la RTBf et rédacteur *politique*, Hugues Le Paige, tient un plaidoyer *en faveur* des impôts et des cotisations. *Vive les impôts*, dit-il, avec point d'exclamation et entre guillemets. Nous – par là, il sous-entend expressément le mouvement ouvrier – devons justifier et défendre le paiement des impôts et des cotisations afin de pouvoir maintenir le financement collectif des services publics et de la sécurité sociale. Les impôts et les cotisations ne sont pas honteux ! Par contre, la fraude et l'évasion sont indécentes ! Car nous contribuons à raison d'un montant qui nous est entièrement restitué sous la forme de l'enseignement et de la recherche, de l'assurance-maladie et des soins de santé, de la politique en faveur de l'emploi et des mesures de mise au travail, de la sécurité intérieure et extérieure, des infrastructures, de la politique environnementale ou des allocations visant à assurer la pérennité de la sécurité d'existence ou du niveau de prospérité qui répondent à des besoins réels. Ce faisant, n'oublions pas non plus la préservation de la démocratie. Dès lors, à côté du slogan américain *No taxation without representation* (pas de taxation sans gouvernement représentatif), il faut faire valoir un slogan européen *No representation without taxation* (Pas de représentation sans taxation).

Contribuer et cotiser, est donc à l'opposé de "frauder et dérober". Mais, il ne suffit pas de se prononcer en faveur des cotisations. Nous devons aussi continuer à nous opposer à la fraude sociale. Toutefois, pour pouvoir nous opposer à la fraude sociale d'une manière intelligente, nous devons savoir et connaître. En cette matière, l'étude de Jef Pacolet et d'An Marchal nous fournit un certain nombre d'outils précieux pour vérifier qui fait quoi et à savoir en quels endroits la fraude relève la tête ou à quels moments la fraude est étouffée dans l'œuf.

En tant que mouvement ouvrier, nous ne négligerons pas de prendre à cœur les constats de l'étude et d'insister sur l'adoption de mesures qui, d'une part, contrent la tentation de fraude sociale et, d'autre part, s'attaquent à la fraude.

Mais revenons-en enfin à la question de Jef Pacolet : "Pourquoi voulons-nous rendre à César ce qui lui appartient ?" La réponse est claire : 'Parce que nous voulons que César rende ce qui revient à ceux qui l'ont élu !'

D'une part, nous cédon des moyens pour récupérer des services. D'autre part, nous cotisons pour qu'il y ait une redistribution mutuelle. A l'époque où les risques étaient encore peu ou pas connus, la volonté de cotiser allait de soi. Ils pouvaient, pour ainsi dire, arriver à tout un chacun. Aussi, c'était une affaire d'intérêt personnel bien compris. A une époque où les risques semblent devenir de plus en plus prévisibles, tout le monde n'est plus prêt à céder encore quelque chose à un autre, si ce n'est à sa propre famille. La sécurité sociale ou collective, publique, cède le pas à des assurances privées ou individuelles, particulières. La solidarité passe de *justitia* en *caritas*. Elle évolue de droits acquis et devoirs correspondants en "faveurs" ou en règlements d'aide sociale. Les revendications étayées par la politique s'effacent au profit de l'"amour du prochain" de la "charité".

Le remplacement de la sécurité sociale par des assurances et de l'aide sociale est désastreux pour notre modèle de société qui est construit sur des principes de solidarité, de redistribution et de personnalisme. C'est un paradis économique pour les citoyens hautement scolarisés et gagnant bien leur vie tout en ne connaissant que peu de risques sociaux ; ils paient moins et reçoivent plus, et les compagnies d'assurances jouent des coudes pour leur proposer des contrats. En revanche, c'est un cimetière social pour les individus peu qualifiés à faible revenu et particulièrement sujets aux risques sociaux ; ils paient plus et reçoivent moins et encore, à condition de pouvoir trouver une compagnie d'assurances qui daigne leur vendre une police financièrement accessible. S'ils n'en trouvent aucune, il ne leur reste plus qu'à aller frapper à l'huis de l'assistance publique. Et j'utilise sciemment les termes 'publique' et 'assistance', car de bien-être social, il n'en est pas question.

Ainsi, j'en reviens à l'un de nos trois évangélistes, plus précisément Matthieu, l'homme de « l'effet ». Dans une société qui remplace le système légal par l'aide sociale, d'une part, et l'étend avec des deuxième et troisième piliers, d'autre part, les groupes qui se trouvent au centre risquent d'être divisés en citoyens chanceux et citoyens malchanceux. Un groupe s'en sort - provisoirement - encore bien. L'autre groupe subit, avec résignation ou non, le sort, que l'on qualifie également de hasard mais qui ne l'est pas du tout. Car, chez nous, un démantèlement de la sécurité sociale - démolir sous le couvert de reconstruire - ne passe pas la rampe. L'un vise consciemment le démantèlement de la sécurité sociale tandis que l'autre l'exécute à courte vue.

Il existe des raisons évidentes de refuser la fraude sociale, notamment parce que cela engendre un manque de recettes dû à la fraude aux cotisations et ou au surplus de dépenses occasionnées par celle-ci. Ajoutons qu'outre les raisons fondamentales ou de principe, (épinglons, notamment, la violation de la légalité et le préjudice porté à la légitimité à la suite d'injustices)- il s'agit, aussi, indéniablement pour nous, de préserver la viabilité de la sécurité sociale comme pierre angulaire ou contrefort de la société.

- C'est pourquoi il nous faut prendre garde à toute indulgence juridique à l'égard de l'évasion et être attentif aux volontés d'indulgence politique quant à l'évasion.
- C'est pourquoi nous devons nous atteler à une attaque intelligente, combative, de la fraude sociale, sans toutefois déclencher une chasse aux sorcières.
- C'est pourquoi nous devons connaître et comprendre la fraude sociale.
- C'est pourquoi aussi nous devons lire et utiliser l'étude réalisée par Jef Pacolet et An Marchal.

A travers leur travail, tous deux ont fourni une contribution particulièrement passionnante à la préparation de "la lutte contre la fraude sociale en Belgique", pour le dire avec le titre du programme de ce jour. Le passage en revue des contrôles et des sanctions, la perception du monde des inspections, le discernement lors de la mise en cartes de la politique en la matière et la compréhension d'un grand nombre de mesures complémentaires nous font, bien que quelque peu handicapés par manque de connaissances dans ce domaine, désormais davantage réfléchir à la fraude sociale et nous font mieux comprendre de quelle manière la fraude sociale fonctionne. J'espère que cette étude ne sera pas "classée sans suite", afin que l'électeur puisse donner à César ce qui revient à César, afin que César puisse rendre à ceux qui l'ont élu ce qui leur revient. A commencer par une sécurité sociale saine et forte.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

POURQUOI VOULOIR RENDRE A CESAR CE QUI LUI APPARTIENT ?

EN PREMIER LIEU : LE MOUVEMENT OUVRIER N'EST GUERE FAVORABLE A LA FRAUDE SOCIALE	728
EN DEUXIEME LIEU : LES TRAVAILLEURS N'ONT AUCUN INTERET A FRAUDER	728
EN TROISIEME LIEU : LA FRAUDE SOCIALE N'EST PAS UNE COMPENSATION POUR LA FRAUDE FISCALE	729
EN QUATRIEME LIEU : LA FRAUDE SOCIALE N'EST PAS UN SPORT NATIONAL	730

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : LES AMENDES ADMINISTRATIVES VIS-A-VIS DES SANCTIONS PENALES

PAR **PAUL PIRENNE**

Directeur général du service d'études juridiques et de documentation du SPF Emploi, Travail et concertation sociale

1. LA LOI DU 30 JUIN 1971 RELATIVE AUX AMENDES ADMINISTRATIVES EN CAS D'INFRACTION A CERTAINES LOIS SOCIALES

1.1. SANCTION DE SUBSTITUTION A LA SANCTION PENALE PROPREMENT DITE

C'est la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales qui a créé l'amende administrative : il s'agissait de mettre en place un régime de sanctions de substitution aux sanctions pénales sensu stricto que l'on retrouvait dans la plupart des lois sociales.

Cette sanction de substitution prend la forme d'une amende administrative infligée par le fonctionnaire désigné par le Roi, en l'occurrence le Directeur général des Etudes juridiques, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Les conditions requises par la loi pour infliger cette amende administrative sont les suivantes :

Lorsqu'un procès-verbal constatant une infraction a été dressé à charge d'un employeur par un des différents service d'inspection, ce procès-verbal est transmis à l'auditeur du travail qui décidera de poursuivre ou non l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel ou encore de lui proposer une transaction.

Si l'auditeur décide pour diverses raisons notamment (inopportunité) de classer le dossier sans suite, le dossier est transmis au service des amendes administratives de mon administration.

Après avoir invité l'employeur à présenter ses moyens de défense, le directeur général décide d'infliger une amende administrative, soit le cas échéant de classer également le dossier sans suite sur base de critères bien établis.

En d'autres termes, contrairement à la procédure en droit pénal commun, le classement sans suite par l'auditeur d'une infraction en droit du travail ne met pas un terme à toute forme de poursuites puisque pour la plupart des infractions une amende administrative peut être infligée.

L'amende administrative n'a pas, ainsi que l'a rappelé la cour d'arbitrage dans son arrêt du 1er juillet 1997, le caractère infamant de l'amende pénale puisqu'elle n'est pas inscrite au casier judiciaire de l'auteur des faits.

Enfin il faut souligner que, sauf exception, le montant minimum et maximum de l'amende administrative est toujours inférieur au montant minimum et maximum de l'amende pénale.

1.2. CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application de la loi du 30 juin 1971 est extrêmement vaste et s'applique pratiquement à toutes les législations du droit du travail (loi du 16 mars 1971 sur le travail, loi sur le bien-être, arrêté royal n° 5 relatif à la tenue des documents sociaux, réglementation de travail à temps partiel, loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération etc...).

Toutefois à l'exception de la réglementation chômage toutes les infractions en matière de sécurité sociale sont exclues du champ d'application de la loi du 30 juin 1971.

1.3. DEPENALISATION DE FAIT DEPUIS LE 1er MARS 1998

La loi du 23 mars 1994 portant certaines mesures sur le plan du droit du travail contre le travail au noir avait considérablement augmenté les montants des sanctions pénales et administratives applicables à certaines infractions de droit du travail, il s'agissait essentiellement des infractions caractéristiques du travail au noir.

Ainsi à titre d'exemple :

l'absence d'inscription d'un travailleur dans le registre du personnel était sanctionné jusqu'au 1er avril 1994 d'une amende administrative de 2.000 à 50.000 BEF auquel s'ajoutait le cas échéant l'indemnité ONSS et à partir du 1er avril 1994 d'une amende administrative de 75.000 BEF à 375.000 BEF.

Cette augmentation des montants minima et maxima a entraîné une diminution importante des poursuites pénales comme nous le verrons dans les statistiques.

Je me rappelle d'ailleurs à ce propos qu'en 1996 un tribunal du travail avait considéré que compte tenu du caractère « monstrueux » du montant de l'amende administrative dans le cas d'espèce, de la volonté d'amendement du demandeur, il croyait pouvoir faire droit à la demande de termes et délais sollicités par le demandeur.

Par la loi du 13 février 1998 qui modifiait l'article 5 de la loi du 30 juin 1971, le législateur a décidé par la loi du 13 février 1998 modifiant l'article 5, de la loi du 30 juin 1971 que les infractions constatées en droit pénal social seraient poursuivies priori-

tairement par voie d'amendes administratives sauf lorsqu'il s'agit d'infractions commises en matière d'occupation de travailleurs illégaux, c'est-à-dire l'occupation de travailleurs ne disposant pas d'un permis de séjour ni d'un permis de travail. C'est ce que j'appellerai la dépénalisation de fait du droit pénal social.

Nous verrons dans les statistiques les conséquences de cette nouvelle législation.

1.4. APPLICATION DES CIRCONSTANCES ATTENUANTES

La Cour d'arbitrage dans les arrêts n°s 40/97 et 45/97 du 14 juillet 1997 avait considéré que la loi du 30 juin 1971 violait les articles 10 et 11 de la Constitution parce qu'elle ne prévoit pas pour les personnes qui introduisent un recours devant le tribunal du travail, la possibilité de se voir infliger une amende inférieure au minimum légal alors que, pour une infraction à la même disposition, celui qui comparait devant le tribunal correctionnel pouvait bénéficier de l'application de l'article 85 du code pénal.

Tirant les conclusions de ces deux arrêts, le législateur a décidé d'établir un régime d'égalité totale entre la procédure pénale et la procédure des amendes administratives en instaurant un régime nouveau, dérogoire au droit pénal commun, s'appliquant tant au niveau du tribunal correctionnel qu'au niveau de la décision prise par le directeur général du Service d'Études, et du tribunal du travail en cas de recours.

Mais afin de conserver aux sanctions un caractère suffisamment dissuasif, le seuil au-dessous duquel il n'est pas possible de descendre est fixé à 40% du minimum pour toutes les infractions visées par la loi du 30 juin 1971 sauf pour l'occupation de travailleurs étrangers clandestins, infractions pour lesquelles le seuil est fixé à 80%.

2. LES INFRACTIONS CARACTERISTIQUES DU TRAVAIL AU NOIR

Il n'y a pas de définition légale du travail au noir. Toutefois, en ce qui nous concerne, nous considérons que les principales infractions liées à la fraude sociale sont :

- les infractions en matière de documents sociaux.

Il s'agit principalement de la non-inscription des travailleurs dans le registre du personnel ou dans les registres de présence pour certaines catégories de travailleurs (travailleurs occasionnels dans l'horeca, dans l'horticulture). Depuis le 1er janvier 2003, il faut bien entendu y ajouter l'absence de déclaration immédiate à l'emploi (la Dimona) ;

- les infractions en matière de travail à temps partiel. Il s'agit principalement de l'absence de contrat de travail à temps partiel fixant l'horaire et le régime de travail et, lorsque l'horaire est variable, l'absence d'affichage des horaires ;

- les infractions en matière d'occupation de travailleurs clandestins. Il s'agit essentiellement de l'occupation de travailleurs étrangers, hors U.E. qui ne sont en possession ni d'un titre de séjour valable, ni d'un permis de travail ;
- les infractions en matière d'occupation au noir de travailleurs bénéficiant des allocations de chômage. A ce propos, il faut rappeler que selon la Cour de Cassation, cette infraction ne peut être retenue à charge de l'employeur que s'il est prouvé qu'il connaissait la situation de chômeur de son travailleur.

Bien sûr, d'autres infractions sont susceptibles de couvrir du travail au noir (absence de déclaration d'heures supplémentaires, octroi d'avantages complémentaires non déclarés à la sécurité sociale) mais, pour ce qui concerne les infractions relevant du champ d'application de la loi sur les amendes administratives, les quatre catégories d'infractions que je viens de citer sont les plus importantes.

Le 1er tableau donne un aperçu du nombre total d'infractions constatées, du taux de poursuites pénales et du taux de poursuites administratives.

On constate une augmentation sensible du nombre d'infractions constatées entre 1992 et les années suivantes avec le maximum de 21.626 infractions en 1997. Depuis 1999, le nombre d'infractions constatées est redescendu à une moyenne de 14.000 à 15.000 infractions.

En ce qui concerne le taux de poursuites pénales il était de 54,64% en 1992 et encore de 47,48% en 1995 pour descendre à 23,02% en 1998, 24,04% en 1999 et 25,55% en 2001.

Les pourcentages pour 2001 et 2002 ne sont pas encore significatifs.

Le taux de poursuites administratives varie quant à lui de 19% en 1992 à 34% en 1998.

Le taux de poursuites totales (amendes administratives et amendes pénales) s'élevait à 73,64% en 1992 (54,64% + 19%) et tourne pour les années 1996, 1997, 1998 autour des 58%.

TABEAU 1 : STATISTIQUES SUR LE NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS ET TAUX DE POURSUITES

	Nombre total d'infractions dressées par les inspections	Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende pénale	Nombre d'infractions en attente d'un avis définitif de l'Auditeur du travail	Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende administrative	Nombre d'infractions sanctionnées sans suite	Nombre d'infractions restant à traiter par les juristes du Service EDC	Nombre total d'infractions traitées par le service EDC
1992	9.578	5.233	1	1.82	2.524	0	4.344
		54,64%	0,01%	19,00%	26,35%	0,00%	45,35%
1993	16.128	7.658	2	3.837	4.620	11	8.468
		47,48%	0,01%	23,79%	28,65%	0,07%	52,50%
1994	18.018	6.157	3	5.509	6.334	15	11.858
		34,17%	0,02%	30,57%	35,15%	0,08%	65,81%
1995	17.601	4.786	11	6.117	6.664	23	12.804
		27,19%	0,06%	34,75%	37,86%	0,13%	72,75%
1996	19.425	4.991	40	6.145	8.188	61	14.394
		25,69%	0,21%	31,63%	42,15%	0,31%	74,10%
1997	21.626	5.343	119	6.947	8.876	341	16.164
		24,71%	0,55%	32,12%	41,04%	1,58%	74,74%
1998	17.693	4.073	278	6.018	6.374	950	13.342
		23,02%	1,57%	34,01%	36,03%	5,37%	75,41%
1999	14.516	3.489	622	4.341	3.459	2.605	10.405
		24,04%	4,28%	29,90%	23,83%	17,95%	71,68%
2000	13.78	3.383	695	2.979	2.228	4.495	9.702
		24,55%	5,04%	21,62%	16,17%	32,62%	70,41%
2001	14.841	3.981	1.634	1.502	1.257	6.467	9.226
		26,82%	11,01%	10,12%	8,47%	43,58%	62,17%
2002	15.717	4.385	3.620	415	458	6.839	7.712
		27,90%	23,03%	2,64%	2,91%	43,51%	49,07%
TOTAAL	178.923	53.479	7.025	45.630	50.982	21.807	118.419
		29,89%	3,93%	25,50%	28,49%	12,19%	66,18%

TABLEAU 2 : STATISTIQUES SUR LE NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS ET TAUX DE POURSUITES : TRAVAIL AU NOIR

	Nombre total d'infractions dressées par les inspections	Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende pénale	Nombre d'infractions sanctionnées d'un avis définitif de l'Auditeur du travail	Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende administrative	Nombre d'infractions sanctionnées d'un classement sans suite	Nombre d'infractions restant à traiter par les juristes du Service EDC	Nombre total d'infractions traitées par le service EDC
9	71.108	18.842	3.204	20.194	19.529	9.339	49.062
		26,50%	4,51%	28,40%	27,46%	13,13%	69,00%
17	17.358	5.488	522	3.175	6.285	1.888	11.348
		31,62%	3,01%	18,29%	36,21%	10,88%	65,38%
19	5.079	2.060	295	1.009	1.177	538	2.724
		40,56%	5,81%	19,87%	23,17%	10,59%	53,63%
19.1	9.084	3.172	767	1.622	1.972	1.551	5.145
		34,92%	8,44%	17,86%	21,71%	17,07%	56,64%
34	23.039	5.042	1.001	8.114	5.948	2.934	16.996
		21,88%	4,34%	35,22%	25,82%	12,73%	73,77%
TOTAL	125.668	34.604	5.789	34.114	34.911	16.250	85.275
		27,54%	4,61%	27,15%	27,78%	12,93%	67,86%

9 = documents sociaux

17 = chômage

19 = travailleurs de nationalité étrangère

19.1 = 19 mais sans permis de séjour ou d'attestation d'immatriculation

34 = travail à temps partiel

TABLEAU 3 : RAPPORT ENTRE LE NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS ET LE NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS SUR LE TRAVAIL AU NOIR

	Toutes infractions	Travail au noir	
Nombre total d'infractions dressées par les inspections	178.923	125.668	70,24
Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende pénale	530479	34.604	64,71
Nombre d'infractions en attente d'un avis définitif de l'Auditeur du travail	7.025	5.789	82,41
Nombre d'infractions sanctionnées d'une amende administrative	45.630	34.114	74,78
Nombre d'infractions sanctionnées d'un classement sans suite	50.982	34.911	68,48
Nombre d'infractions restant à traiter par les juristes du Service EDC	21.807	16.250	74,52
Nombre total d'infractions traitées par le service EDC	118.419	85.275	72,01

Il s'agit du nombre total d'infractions constatées pour les 5 infractions caractéristiques du travail au noir.

Il est important de noter que le nombre d'infractions « travail au noir » représente 70% du total des infractions constatées.

TABLEAU 4 : STATISTIQUES SUR LES MONTANTS INFLIGES

Année	AA	Montants infligés	Montants récupérés *		
1999	2.244	163.421.500 4.051.113,17	montant non disponible montant non disponible		BEF €
2000	1.667	114.354.723 2.834.779,54	66.970.231 1.660.148,66	58,56%	BEF €
2001	2.373	141.627.627 3.510.857,17	91.259.370 2.262.260,69	64,44%	BEF €
2002	2.703	170.261.161 4.220.663,94	72.189.356 1.789.527,38	42,40%	BEF €

* Montants récupérés = sommes recouvrés sur les amendes administratives d'une année donnée (ne correspond donc pas aux recettes annuelles)

Il s'agit du nombre de décisions d'amendes administratives prises au cours des 4 dernières années, des montants infligés et des montants payés pour les décisions se rapportant à l'année en cours.

Pour l'année 2002, les montants récupérés ne sont pas significatifs ; en effet les délais de paiement de l'amende administrative étant de trois mois, les paiements des amendes pour les décisions infligées en octobre, novembre et décembre 2002 ont été effectués au plus tôt au début de l'année 2003.

TABLEAU 5 : STATISTIQUES SUR LES RECETTES

Année	AA	Recettes	
1999	2.244	125.884.989 3.120.607,36	BEF €
2000	1.667	93.162.577 2.309.439,96	BEF €
2001	2.373	125.218.744 3.104.091,58	BEF €
2002	2.703	127.287.200 3.155.367,27	BEF €

Les recettes enregistrées englobent les paiements des amendes administratives de l'année en cours et les amendes administratives encore dues des années précédentes.

Il s'agit ici de recettes brutes de l'année quelle que soit la date de l'amende administrative. Ainsi en 2002 sont payées non seulement des amendes administratives infligées en 2002, mais également des amendes administratives infligées les années précédentes (paiement après jugement, octroi des termes et délais de paiement, l'amende a été récupérée par l'administration de l'enregistrement et des domaines).

TABLEAU 6 : STATISTIQUES SUR LES RECOURS DEVANT LES TRIBUNAUX

Année	AG	Recours		Jugement		Appel		Arrêt		Total									
		C	D	A	Total	E	DG	Total	NM		J	C	D	A					
1999	2.244	252	11,23%	140	55	11	206	81,75%	25	6	31	15,05%	2	2	18	2	2	26	83,87%
2000	1.667	162	9,72%	99	21	6	126	77,78%	45	4	49	38,89%	0	0	13	2	0	15	30,61%
2001	2.373	157	6,62%	95	24	5	124	78,98%	8	4	12	9,68%	0	3	0	0	0	3	25,00%
2002	2.703	207	7,66%	42	12	0	54	26,09%	7	0	7	12,96%	0	1	0	0	0	1	14,29%

C = confirmation de l'AA
D = diminution de l'AA
A = annulation de l'AA

E = appel de l'employeur
DG = appel du directeur général

NM = nouveau montant
J = confirmation de l'AA
C = confirmation du jugement
D = diminution du jugement
A = annulation du jugement

Il s'agit des statistiques de recours devant les tribunaux.

Comme on peut le constater, le nombre de jugements annulant l'amende administrative reste relativement faible, 11 sur 206 en 1999.

2.1. **ESQUISSE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE**

D'une part, l'augmentation importante des montants des amendes pénales et administratives en 1994 n'a pas vraiment entraîné dans les années suivantes une diminution sensible du nombre des procès-verbaux dressés par les services d'inspection, ces procès-verbaux n'étant que la face visible de l'iceberg.

D'autre part, je constate également que dans certains secteurs, particulièrement concernés par la fraude sociale (horeca, horticulture) les mêmes employeurs sont souvent verbalisés plusieurs fois.

L'effet dissuasif de l'amende pénale ou administrative ne suffit donc plus à empêcher les comportements frauduleux.

2.2. **NOUVEAUX MOYENS DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR**

Sur le plan du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale on peut retenir comme nouveaux moyens de lutte :

2.2.1. **Les accords de collaboration ou de partenariat** signés par la Ministre de l'Emploi avec les organisations syndicales et patronales des secteurs concernés par le travail au noir.

- accord dans le secteur du jardinage dans lequel un accent particulier est mis sur la lutte contre les faux indépendants.

- accord dans le secteur du nettoyage dans lequel l'accent est mis sur la nécessité d'éradiquer les pratiques de concurrence déloyales telles que :

- le recours à des travailleurs résidant clandestinement sur le territoire de l'union européenne ;
- le travail au noir ;
- le recours à de faux indépendants.

- accord dans le secteur de la construction dans lequel le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale s'engage à développer des actions de contrôle menées en dehors des périodes habituelles d'activités et plus particulièrement le samedi, la Confédération de la construction s'engageant notamment à mener une campagne d'information et de sensibilisation de ses membres en vue de promouvoir la transparence et la publicité des chantiers.

- accord particulier dans le secteur de la construction pour la Région d'Anvers.

2.2.2. La loi créant un conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale

Cette loi a été adoptée par le sénat le 3 avril 2003 et doit encore être publiée au Moniteur belge.

Le Colutril sera composé des représentants des différents services publics fédéraux concernés par le travail au noir (Emploi, Travail, Sécurité sociale, Justice, Finances).

Il sera chargé principalement de la mise en œuvre de la politique définie par le Conseil des Ministres comportant la coordination des actions menées par les différentes administrations compétentes dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale et la sensibilisation des différents services et administrations (art.8).

2.2.3. La commission de réforme du droit pénal social

Cette commission créée au sein du S.P.F. Emploi, Travail et Concertation sociale par l'arrêté royal du 19 juillet 2001, a également pour mission notamment :

- dans le dossier du contrôle des normes de droit social :
 - l'étude de la diversification et le renforcement des actions préventives.

 - dans le domaine des infractions et des sanctions :
 - la recherche de précision dans les descriptions des comportements incriminés ;
 - l'insertion de ces incriminations et sanctions dans ces schémas répressifs cohérents.

 - dans le domaine de la dépenalisation et de la décriminalisation
 - la recherche de la possibilité de déterminer un critère objectif en matière dépenalisation et de décriminalisation ;
 - l'amélioration de la cohérence des sanctions tant pénales qu'administratives ;
 - l'examen du développement de mesures alternatives y compris des mesures non répressives.
-

TABLE DES MATIERES

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : LES AMENDES ADMINISTRATIVES VIS-A-VIS DES SANCTIONS PENALES

1. LA LOI DU 30 JUIN 1971 RELATIVE AUX AMENDES ADMINISTRATIVES EN CAS D'INFRACTION A CERTAINES LOIS SOCIALES	735
1.1. SANCTION DE SUBSTITUTION A LA SANCTION PENALE PROPREMENT DITE	735
1.2. CHAMP D'APPLICATION	736
1.3. DEPENALISATION DE FAIT DEPUIS LE 1ER MARS 1998	736
1.4. APPLICATION DES CIRCONSTANCES ATTENUANTES	737
2. LES INFRACTIONS CARACTERISTIQUES DU TRAVAIL AU NOIR	737
2.1. ESQUISSE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE	744
2.2. NOUVEAUX MOYENS DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL AU NOIR	744

LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION A L'EGARD DE LA FRAUDE SOCIALE ET DU TRAVAIL AU NOIR - CONSIDERATIONS SYNDICALES

PAR **MADDIE GEERTS**

Secrétaire nationale, CSC

1. MANIFESTATIONS

Généralement, l'on entend par là deux phénomènes différents :

- fraude sociale, à savoir, le fait de bénéficier indûment d'une allocation sociale et donc d'occasionner injustement des dépenses pour les pouvoirs publics (moins le sujet du présent article) ;
- travail au noir, à savoir, l'évitement ou l'évasion de cotisations sociales et du pré-compte professionnel, et donc occasionner moins de recettes pour les pouvoirs publics.

2. TRAVAIL AU NOIR

Une définition univoque est difficile à donner. En tant que syndicat, nous y sommes opposés pour différents motifs : réduction des recettes pour la solidarité, destruction de l'emploi régulier, abstraction des règles de protection p. ex. en matière de sécurité. Il en résulte, de ce fait, entre les entreprises ou les professions une concurrence déloyale et une poussée vers le bas sur les salaires décents. Enfin, le consommateur n'a que peu de contrôle sur la qualité ou de recours en cas de travail bâclé. Pourtant, ce phénomène est relativement bien implanté et même pris en compte dans nos statistiques de production.

Pourquoi ? Il est tentant pour l'employeur et le travailleur, pour la société et le consommateur. Par ailleurs, le climat de l'époque (et le discours politique) est tel qu'on vous fait croire que payer le moins possible d'impôts est ce qu'il y a de mieux qui puisse vous arriver.

Payer des cotisations est quasiment devenu non éthique, surtout lorsque les effets de récupération sont moins visibles ou que l'on vous fait miroiter qu'ils seront insuffisants (p. ex. les pensions).

Les gens légitiment d'une manière ou d'une autre le fait de travailler un peu ou beaucoup dans le circuit au noir : compensation d'une perte de revenus, allocations trop basses, suffisamment de temps libre et de flexibilité dans le travail, réglementations rigides, utilisation accrue de la sous-traitance, etc.

En outre, il existe assez bien de possibilités pour (faire) travailler plutôt dans le gris qu'au noir. L'on opte alors pour une déclaration minimale p. ex. un volume d'heures inférieur au volume réellement presté, pour une inscription dans un statut où les cotisations sociales et les contributions fiscales sont inférieures, ou pour l'outsourcing vers une CCT moins favorable avec éventuellement quelques extras. Et régulièrement, nous devons remettre sur le tapis la notion de rémunération avec les partenaires sociaux et l'ONSS, parce que certaines entreprises font preuve d'une grande créativité lorsqu'il s'agit de soi-disant cadeaux, primes, frais professionnels.

Les pouvoirs publics ont largement contribué à blanchir le travail au noir. Le résultat en est malgré tout toujours gris, mais aujourd'hui il est devenu légal, p. ex. déductibilité fiscale des chèques services, ALE, autres mesures axées sur des groupes cibles, cotisations ONSS inférieures sur le travail étudiant, déclaration limitée de travail dans le secteur de l'horeca.

Enfin, le risque d'être pris est minime et les amendes ne sont pas à la mesure. Il en va autrement lorsqu'il s'agit de la fraude aux allocations : le bénéficiaire d'une allocation qui se fait pincer perd éventuellement avec force rétroactive la totalité de son revenu.

Le CSC demeure toujours partisan d'une imposition fiscale et parafiscale sur tous les éléments du salaire, afin de financer une sécurité sociale bien développée et des services à la population. Nous estimons toutefois que les charges doivent être réparties de manière plus équitable sur tous les revenus. Nous pensons aussi que les allocations 'universelles' ne doivent pas être portées en compte exclusivement au régime des travailleurs salariés, mais être distribuées sur tous les revenus.

Enfin, il faut que les critères visant à déterminer le type de statut de travail soient clairs, principalement pour marquer la différence entre travailleur salarié et travailleur indépendant, de telle manière qu'il ne reste plus d'espace pour des extravagances bizarroïdes telles que les faux indépendants, les professions secondaires, les « professionnels ».

Pourtant encore brièvement une note en marge à propos du bénévolat. La notion de "undeclared work" (travail non déclaré) peut aussi porter sur le bénévolat ou les personnes au foyer. Ce serait une catastrophe pour la cohésion sociale si nous devions « marchandiser » ce type d'engagement, p. ex. l'implication des militants dans un syndicat, familles d'accueil professionnelles opposées à parents - grands-parents, ...

3. LES INTERVENTIONS DE L'ADMINISTRATION

Depuis le début des années '90, on observe un regain d'intérêt de l'administration par le biais de contrôles et de sanctions renforcés. Le protocole de collaboration de 1993 a mené à une approche intégrée des services de contrôle. En 1995, ce protocole a été étendu aux services d'inspection régionaux (bien que la collaboration entre ces différents services puisse encore être beaucoup améliorée). La Ministre Miet Smet a organisé une conférence sous forme de table ronde (en 1996) en vue de lutter contre le travail au noir. L'accord de gouvernement fédéral de 1999 a mis l'accent sur la politique de prévention par le biais d'une modernisation de l'administration et de la simplification administrative. Avec la Ministre Onkelinx les lignes de force relatives à la lutte contre le travail illégal furent rédigées.

Par contre, il manque toujours une politique de répression :

- l'administration n'a jamais voulu/pu opérer un choix clair entre la répression de droit pénal ou de droit administratif ;
- dans la pratique, il y a une dépénalisation de notre droit pénal social. Les parquets ne disposent pas de directives à l'encontre des poursuites de délits de droit social. L'auditorat du travail est un luxe pour les parquets, à moins qu'un lien n'existe avec le crime organisé ou avec la fraude financière et économique ;
- la communication entre la justice et les départements sociaux est boiteuse (cf. la réforme Copernic) ;
- les services d'inspection sociale restent structurellement sous-équipés en personnel et sous-évalués. Pourtant, du fait de sa spécialisation et de son expertise, l'inspection sociale est un chaînon indispensable ;
- les données auprès de l'inspection sociale sont insuffisamment disponibles et pertinentes (l'informatisation n'a été introduite que dernièrement).

Les mesures plus récentes ont une orientation plutôt préventive. D'après nous, cette approche offre d'excellents résultats. Si une telle politique pouvait trouver son prolongement dans le circuit de l'argent noir, tout serait encore plus efficace : s'il ne circule pas d'argent noir dans l'économie et si cela est également contrôlé (levée du secret bancaire, cadastre du patrimoine, ...), il n'y aura plus de place pour l'évasion. Citons quelques exemples de l'approche préventive : la généralisation de Dimona au 1.1.2003 ; les CCT et les protocoles du secteur du bâtiment, l'affichage des mauvais payeurs de la sécurité sociale du même secteur sur le site Internet de l'ONSS et le fait que de telles entreprises ne peuvent participer aux adjudications publiques, la campagne de sensibilisation de la Ministre Onkelinx contre le travail au noir et le travail illégal.

4. RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE POLITIQUE A SUIVRE

En tout premier lieu, l'administration doit envoyer un autre signal, à savoir, payer des impôts n'est pas immoral ; la sécurité sociale est incontestablement la couverture de risques et le répartiteur de risques le plus efficace, les allocations doivent aug-

menter afin qu'elles redeviennent un revenu de remplacement, chacun doit payer « quelque chose » (en d'autres termes, les programmes d'activation qui suppriment la totalité des cotisations sociales, ne constituent pas un signal de bonne augure).

A la suite de l'informatisation accrue (Banque carrefour, DMFA, DIMONA), de nouvelles pistes de contrôle sont envisageables. Par ailleurs, les organes d'exécution peuvent être plus impliqués dans la limitation de l'utilisation fautive et dans le combat contre les abus. Au sein de la CSC, nous ne voulons pas nous limiter à la constitution d'un dossier de chômage, mais tenons également à attirer l'attention sur des opportunités d'emploi, de formation et de programmes d'activation.

Le dépistage des délits sociaux repose sur les services réguliers de police, pourtant il y manque manifestement un « service de dépistage intégré ». La politique de contrôle a déjà fait l'objet – jusqu'à un certain point – d'une uniformisation à la suite des protocoles de collaboration de 1993 et de 1996. Mais, plusieurs problèmes persistent : manque d'interaction, peu de suivi, chevauchement des compétences, manque de personnel et grande rotation du personnel (il manque surtout du personnel suffisamment spécialisé, ayant suivi une formation universitaire). Dépister et poursuivre les délits sociaux ne sont pas de toute évidence une priorité au sein de la Justice.

Il n'existe pas de système d'enregistrement uniforme pour les différents services d'inspection.

Il faut un instrument d'enregistrement uniforme et convivial.

Les services d'inspection sociale sont sans doute productifs pour ce qui est du nombre d'interventions, mais ceci ne s'exprime pas par une récupération effective (suffisante) pour la sécurité sociale (à titre de comparaison : la récupération fiscale est dix fois plus élevée). Ceci s'explique en partie du fait de l'absence d'une politique de répression et par la pratique majoritairement axée sur la réconciliation et l'accord à l'amiable. Ceci donne naissance à une sorte de "ruling social". Or, il s'agit d'une tendance dangereuse : non seulement les fraudeurs obtiennent la possibilité de réparer après coup leurs délits et de se mettre en règle (sans coûts supplémentaires), mais de plus, la lutte contre la fraude est ainsi découragée. Le ruling social ne peut jamais être toléré après le constat d'une infraction. Même dans le cadre d'une approche préventive, le ruling social ne peut être appliqué qu'avec circonspection et sous surveillance. Nous sommes toutefois demandeurs de l'introduction d'un ruling social anticipé, tout comme est possible un ruling fiscal.

Nous répétons ce que nous avons déjà indiqué ci-dessus : des conventions claires quant au statut des personnes et les statuts ambigus doivent rapidement être convertis en situations régulières p. ex. les familles d'accueil, les artistes, la politique de l'ALE, les employés de maison, etc. Les situations grises sont parfois acceptables du point de vue de la politique axée sur les groupes cibles ou sur une relation contractuelle simple dans le cas d'un travail domestique, mais elles peuvent plus rapidement évoluer vers p. ex. de services de proximité accompagnés d'un statut plus complet.

A l'exemple du secteur du bâtiment, des accords peuvent être trouvés sur la prévention et le contrôle. Lorsque la concurrence déloyale avec dumping des coûts salariaux est forte, les entreprises elles-mêmes le demandent. Peut-être est-il également possible de généraliser le système des listes noires sur le site Internet de l'ONSS (actuellement, seul le secteur du bâtiment est concerné) ou le retrait des licences (aujourd'hui pour les clubs de football professionnels).

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION A L'EGARD DE LA FRAUDE SOCIALE ET DU TRAVAIL AU NOIR - CONSIDERATIONS SYNDICALES

1. MANIFESTATIONS	747
2. TRAVAIL AU NOIR	747
3. LES INTERVENTIONS DE L'ADMINISTRATION	749
4. RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE POLITIQUE A SUIVRE	749

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE CONTRIBUTION DU MONDE DE L'ENTREPRISE

PAR **PIETER TIMMERMANS**

Directeur-général, FEB

La définition de la mission du VBO (FEB) (1) traduit clairement nos objectifs en tant qu'organisation et les valeurs que nous défendons à l'égard de nos membres et de la société en général : intégrité, esprit d'entreprise et comportement éthique, gestion d'entreprise, ... voilà ce qui nous guide dans nos interventions. La fraude ne s'inscrit pas dans ces objectifs. Pourtant, il s'agit d'un phénomène largement répandu, une sorte de monstre du Lochness, qui surgit avec la régularité d'une horloge et généralement dans le contexte de campagnes électorales. D'autres estampillent la fraude comme un des sports nationaux de nos concitoyens.

Ceci appelle certains éclaircissements supplémentaires, une tentative d'explication, tout comme quelques pistes de réflexion en guise de solution.

1. QUATRE FACTEURS DETERMINANTS EN MATIERE DE FRAUDE

La recherche scientifique a démontré que la décision ou le refus de frauder est essentiellement déterminé par :

- l'importance de l'avantage dont bénéficie l'intéressé en fraudant (économie d'impôts, bénéfice de l'allocation, ...) : plus élevés sont les impôts, plus grande est la tentation de les éluder ; plus importante est l'allocation, plus avide l'on sera de pouvoir malgré tout en bénéficier ;
- la probabilité d'être pris en fraudant : plus élevés sont les risques d'être pris, moins il y a de chances qu'une fraude soit commise ;
- l'importance et la forme de la pénalité quand on est pris sur le fait : plus lourde est censée être la pénalité, plus grand est son effet dissuasif, à moins que ... la sanction soit ressentie si déraisonnablement lourde que plus personne ne la considère encore comme applicable ;

(1) Voir site Internet www.vbo.be, sous la rubrique 'Présentation'

■ le milieu dans lequel l'intéressé est actif : si, dans son environnement immédiat, chacun fraude, la fraude personnelle n'est pas ressentie comme scandaleuse (estompement de la norme).

Pour réussir, une politique de lutte contre la fraude doit agir simultanément sur chacun de ces quatre facteurs.

2. QUELLES SONT LES PERFORMANCES DE LA BELGIQUE PAR RAPPORT A CES 4 FACTEURS ?

Sur chacun de ces quatre terrains, le gouvernement a du travail sur la planche. Permettez-moi d'illustrer ceci à l'aide de quelques exemples qui créent des difficultés pour les employeurs :

■ Quand on vit dans un pays où la pression fiscale est l'une des plus élevées au monde, il ne faut pas s'étonner si les citoyens et les entrepreneurs tentent d'échapper. Je ne vais pas rappeler ici les chiffres connus, mais n'en citer qu'un seul, car il est éloquent : si, en tant qu'employeur, vous engagez un travailleur avec un salaire brut de 100, il vous coûte en moyenne 170 et l'intéressé en conserve environ 55.

■ Quand vous entendez l'administrateur général de l'ONem déclarer que le contrôle sur la disponibilité des demandeurs d'emploi sur le marché du travail est passé de 1 à 2 millibars (2), l'on peut à juste titre s'interroger ! D'autre part, il suffit de jeter un coup d'œil au rapport d'enquête de J. Pacolet et d'A. Marchal (3) pour remarquer qu'il leur faut pas moins de 40 pages pour décrire plus de 10 services d'inspection en matière de sécurité sociale.

■ Les entreprises de bonne foi qui s'efforcent de se conformer à la législation, vont courbées sous le fardeau de plus en plus lourd de formalités administratives, avec leur lot de sanctions nouvelles ou aggravées. Par exemple, la généralisation au début de cette année de DIMONA - la déclaration électronique d'embauche - a été accompagnée pour des raisons mystérieuses d'un triplement de l'amende minimale en cas de non-respect de cette obligation. Pense-t-on réellement régler la question avec une telle attitude déraisonnablement répressive ? Dans le cadre de la lutte contre la fraude sciemment organisée, nous sommes d'avis que l'on crée un climat trop répressif autour de l'emploi régulier.

■ L'estompement de la norme exige une rééducation ; à côté du show des bonnes nouvelles, le budget de la communication du gouvernement pourrait offrir un peu plus d'espace à l'information et à la sensibilisation en matière d'obligations sociales et de sens civique.

(2) Le bar est en physique l'unité de la pression. Le millibar est donc 1/1000 de l'unité de base de la pression !

(3) J. Pacolet et A. Marchal (2001) : Sociale fraude in België, controle- en beschermingsmechanismen en omvang, HIVA K.U.Leuven, p. 61-101

Je vous présente mes excuses pour ce tableau peut-être trop pessimiste que je vous brosse ici. Mon propos est uniquement de démontrer que, dans la sécurité sociale également, la lutte contre le phénomène de la fraude a amplement besoin d'être améliorée.

3. ACTEURS/FACTEURS RELATIFS A L'ORGANISATION DU TRAVAIL AU NOIR DANS LES ENTREPRISES

Bien des facteurs et des acteurs influencent l'organisation du travail au noir dans le contexte de l'entreprise. Entre autres, nous pensons notamment à :

- l'entreprise, en soi : l'entreprise cherche à survivre et, pour cela, tente de comprimer au maximum ses frais ; une entreprise vise également à optimiser ses bénéfices afin d'être attractive aux yeux des investisseurs ;
- les autres entreprises : à cause de la forte pression concurrentielle, une entreprise est obligée d'adapter sa propre stratégie et de rechercher des réductions de coûts pour rester compétitive par rapport aux autres entreprises ;
- l'administration : la surréglementation et la « réglementation » multiplient les chances d'infraction à une loi ou à un règlement ;
- les travailleurs eux-même : souvent, ils n'éprouvent aucun problème à ce qu'on soit créatif avec les formes de rémunération parce qu'eux aussi poursuivent une maximisation de leur revenu net.

4. CONSEQUENCES NEFASTES DU TRAVAIL AU NOIR SUR LES ENTREPRISES

Malgré la pression non négligeable qui émane de chacun de ces acteurs/facteurs, la FEB est opposée par principe au travail au noir et à la fraude en général et ceci pour les raisons suivantes :

- cela engendre des distorsions de la concurrence ;
- cela entraîne des pertes de parts de marché ;
- cela pousse la sécurité sociale à faire des frais inutiles et mine sa base de financement ;
- cela corrompt le milieu social, le sens civique et le sens des responsabilités ;
- c'est injuste à l'égard de la grande majorité des citoyens et des entrepreneurs qui agissent correctement.

5. ATTENTES DE LA FEB

Selon la FEB, il convient de s'engager dans une politique à plusieurs pistes, une politique à plusieurs pistes qui prend le mal à la racine et qui n'en combat donc pas uniquement les symptômes. A notre avis, cette politique devrait être basée sur les lignes de force ci-après :

5.1. DIMINUTION SUPPLEMENTAIRE DES CHARGES SUR LE TRAVAIL

Ceci ne nécessite pas d'autres explications. Un citron peut être pressé une fois, deux fois, mais pas trois. Une entreprise qui est confrontée au jour le jour à une lutte concurrentielle féroce avec des concurrents sera plus aisément tentée d'échapper aux charges sociales colossales en tâtant les frontières du droit social.

5.2. UNE LEGISLATION PLUS SIMPLE ET PLUS CLAIRE

La surréglementation est, elle aussi, une cause partielle du travail au noir. Nous avons la fâcheuse tendance de toujours vouloir tout régler jusque dans les moindres détails, y compris l'exception à l'exception. Il faut en finir ! Notre législation est devenue trop complexe. Qui, en Belgique, connaît encore les règles exactes en matière du travail partiel ? Pratiquement plus personne.

5.3. BON SENS ET SECURITE JURIDIQUE COMME LEITMOTIV POUR LES SERVICES DE CONTROLE

Des interprétations divergentes entre services de contrôle, des redressements avec un effet rétroactif considérable dans des cas contestables, le manque de motivation des décisions, des peines peu raisonnables pour de petites infractions, purement formelles : voici autant de doléances souvent entendues dans les milieux entrepreneuriaux qui engendrent bien de l'amertume.

5.4. L'AUTOREGULATION EST SOUVENT PLUS EFFICACE QUE LA REPRESSION

Les propositions en matière de faux indépendants qui ont été lancées au début de cette année par les ministres compétents, créeront plus de problèmes que de solutions. Elles passent en effet totalement à côté de la réalité socioéconomique d'aujourd'hui. On ne tient manifestement même plus compte du souhait réel des parties concernées dans une relation de travail. Par contre, les conventions sectorielles dans p. ex. dans les secteurs du bâtiment et du gardiennage auront nettement plus de résultats parce qu'elles sont plus orientées, plus pratiques, plus réalistes qu'un régime inapplicable où l'on part de la position que chacun est un travailleur salarié et que l'on ne peut déchiffrer qu'à l'aide d'un ordinateur si un travailleur est salarié ou indépendant.

5.5. STOP A LA STIGMATISATION DES EMPLOYEURS

Aux yeux de certains ministres, un employeur ne peut être puni assez sévèrement, pour peu que l'on constate la moindre et la plus bénigne des irrégularités. Par contre, demander à un chômeur qui a bénéficié injustement d'une allocation de s'en justifier est estampillé de mesure antisociale. Que l'on arrête une fois pour toutes de stigmatiser constamment un groupe de personnes qui, en définitive, est le garant de notre prospérité.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : UNE MENACE POUR L'ETAT-PROVIDENCE CONTRIBUTION DU MONDE DE L'ENTREPRISE

1. QUATRE FACTEURS DETERMINANTS EN MATIERE DE FRAUDE	753
2. QUELLES SONT LES PERFORMANCES DE LA BELGIQUE PAR RAPPORT A CES 4 FACTEURS ?	754
3. ACTEURS/FACTEURS RELATIFS A L'ORGANISATION DU TRAVAIL AU NOIR DANS LES ENTREPRISES	755
4. CONSEQUENCES NEFASTES DU TRAVAIL AU NOIR SUR LES ENTREPRISES	755
5. ATTENTES DE LA FEB	755
5.1. DIMINUTION SUPPLEMENTAIRE DES CHARGES SUR LE TRAVAIL	756
5.2. UNE LEGISLATION PLUS SIMPLE ET PLUS CLAIRE	756
5.3. BON SENS ET SECURITE JURIDIQUE COMME LEITMOTIV POUR LES SERVICES DE CONTROLÉ	756
5.4. L'AUTOREGULATION EST SOUVENT PLUS EFFICACE QUE LA REPRESSION.	756
5.5. STOP A LA STIGMATISATION DES EMPLOYEURS.	756

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DANS UNE PERSPECTIVE ACTUELLE

PAR **VICTOR DAUGINET**

Avocat et Professeur invité, Université d'Anvers

INTRODUCTION

Depuis trente ans, en Belgique, pas un gouvernement n'omet de prévoir, lors de l'établissement du budget, des recettes supplémentaires provenant de la lutte contre la fraude fiscale. Les moyens prévus sont de natures diverses. Voici quelques années, l'on croyait dur comme fer que la poursuite pénale de délits fiscaux ou du moins le fait de les rendre sujets à poursuites exercerait un effet tellement effrayant que la crainte vaincrait la cupidité. Il y eut inflation de 'législations pénales spéciales' qui – et c'est une certitude – n'ont finalement pas abouti à combattre efficacement la fraude fiscale.

Actuellement, d'aucuns prétendent que certaines mesures d'application favoriseraient encore cette fraude. On indique notamment l'application de forfaits ou la mise en oeuvre insuffisante de moyens.

Le mieux est peut-être d'examiner comment la fraude fiscale est possible. Ensuite, la lutte en sera d'autant plus aisée.

1. LES "BONS" ET LES "MAUVAIS" IMPOTS

Après la deuxième guerre mondiale, les impôts ont été mis dans la perspective d'une redistribution équitable des moyens. Beaucoup pensaient qu'il était bon de prélever beaucoup d'impôts, progressifs, sur les gros revenus et peu d'impôts sur les petits revenus. Au cours des années septante l'on cède, de plus en plus, à la tentation de procéder à des augmentations d'impôts « sournoises » en indexant moins, voire pas du tout, les taux d'imposition. Le caractère social pris alors un tout autre visage parce qu'ouvrier et employé ne tardèrent pas à voir d'un mauvais oeil un prélèvement d'au moins 50 % et plus sur la tranche la plus élevée de leur salaire. Finalement, les heures supplémentaires se firent presque automatiquement en catimini parce que la parafiscalité et l'impôt sur les revenus additionnés grevaient tellement tout revenu supplémentaire qu'il n'en restait pratiquement rien.

Déjà, depuis l'année de l'introduction du Code de l'impôt sur les revenus en 1964, les tranches d'imposition des personnes physiques étaient fixées comme suit (Loi du 27 décembre 1965, M.B. 7 janvier 1966) :

Pour la tranche supérieure à 1.000.000 BEF	47,5 %
De 2.000.000 BEF à 3.000.000 BEF	52,5 %
De 3.000.000 BEF à 4.000.000 BEF	57,5 %
Au-dessus de 4.000.000 BEF	60,0 %

Ces échelles, tout comme les taux applicables sont restés inchangés jusqu'en 1977. A cette époque, les pourcentages ont été majorés pour s'établir à (Loi du 22 décembre 1977, M.B. 24 décembre 1977) :

Pour la tranche au-dessus de 1.000.000 BEF	52,5 %
De 1.500.000 BEF à 2.000.000 BEF	57,5 %
De 2.000.000 BEF à 3.000.000 BEF	63,0 %
De 3.000.000 BEF à 4.000.000 BEF	69,0 %
Au-dessus de 4.000.000 BEF	72,0 %

L'indexation très limitée de ces assiettes donna lieu, en 1981, à la retenue des pré-comptes professionnels aux taux suivants :

Pour la tranche au-dessus de 1.000.000	55,65 %
De 1.500.000 BEF à 2.000.000 BEF	60,95 %
De 2.000.000 BEF à 3.000.000 BEF	66,78 %
Avec comme taux maximal	71,55 %

Il fallait naturellement encore ajouter les taxes communales et, à partir de l'exercice d'imposition 1982, les cotisations de sécurité sociale qui, selon les cas, s'élevaient à 10 % (entre 3.000.000 BEF et 5.000.000 BEF) ou à 25 % (pour les revenus supérieurs à 5.000.000 BEF) (Loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires, M.B., 30 décembre 1983). En plus, rappelons que tout manquement à un paiement anticipé ou toute déclaration incomplète entraînaient irrémédiablement la saisie du revenu et, parfois, pire à cause du jeu.

L'on peut se demander qui peut bien accepter une règle juridique qui, pour ainsi dire, confisque tous les revenus qui découlent des efforts de travail.

Depuis 1986, une certaine amélioration est perceptible, avec des hauts et des bas, mais le problème reste fondamentalement la confiscation inadmissiblement sévère des revenus professionnels.

Pour les P.M.E., la situation jusqu'à ce jour est quasiment perverse. Puisque l'impôt porte sur un revenu annuel et que, pour une petite entreprise, un contrôle efficace et définitif sur celui-ci est quasiment irréalisable, les autorités fiscales demandent l'impossible.

Le caractère redistributif des taux d'imposition élevés sur le travail rate complètement son but. Non seulement les travailleurs ordinaires sont anormalement touchés et les revenus des médecins de famille et des professions libérales similaires sont ramenés à un salaire modeste mais, en outre, les impôts ne jouent pas leur rôle distributeur parce qu'ils sont renvoyés ou transférés vers les catégories économiquement les plus faibles. L'ouvrier, l'employé, l'entrepreneur, les professions libérales spécialisées, jeunes et sains d'esprit, posent leurs exigences en termes de « net » et répercutent l'impôt sur la source de leurs revenus. L'entreprise qui emploie du personnel non qualifié et reprend les laissés pour compte du marché du travail, continue tranquillement à fonctionner au niveau du minimum d'existence.

Tiberghien écrivait dans les années quatre-vingt que le choix ne devait pas porter sur le caractère redistributeur de l'impôt mais sur son efficacité. Les impôts doivent être fixés de manière compréhensible, aisée et incontestable. En plus, leur perception doit toujours être possible.

Le législateur est resté sourd à cet appel légitime. Des impôts incontrôlables sont toujours appliqués, lesquels, le cas échéant, sont impossibles à recouvrer. L'imposition du revenu d'un exercice est chose réalisable pour autant que l'on puisse compter sur le volontariat sous la forme de prélèvements retenus et payés par d'autres. Pour les petites entreprises, cette règle ne s'applique pas et les impôts sur les revenus sont manifestement inadaptés. Dès lors, il semble incompréhensible que l'on considère le recours aux forfaits comme favorisant la fraude. Au contraire, c'est une tentative de lever et de percevoir un impôt dans un biotope où il n'est guère de mise.

2. LES IMPOTS ET LES BRAVES GENS

Poursuivant sur ce raisonnement, il convient de voir d'un mauvais oeil la fraude appelée carrousel à la TVA. Il s'agit ici d'activités criminelles qui n'ont rien à voir avec la fiscalité. Toutefois, la porte reste grande ouverte via un système fiscal naïf qui permet de pomper des milliards d'argent public au profit de la criminalité organisée. Le procédé est tellement simple que l'on se demande pourquoi les malfaiteurs vont encore chercher l'argent ailleurs.

Affecter un plus grand nombre de policiers et de fonctionnaires de l'administration fiscale revient à colmater un trou dans la coque d'un navire avec des bouchons de liège.

Il ne faut pas lever de taxes qui seront payées par les braves gens et dérobées sans la moindre défense par des gangsters.

La lutte contre la fraude du carrousel à la TVA peut être gagnée par quelques interventions, très simples, dans la législation de la TVA, comme cela a été fait pour le secteur du bâtiment.

3. LA GRANDE ET LA PETITE FRAUDE

Au départ d'un vague sentiment éthique, beaucoup de personnes se sentent suffisamment vertueuses pour déclarer cette distinction inadmissible. Il en irait peut-être tout à fait différemment si la langue française pouvait simplement utiliser deux mots différents pour ces phénomènes. C'est d'ailleurs ce qui se passe dans la pratique. L'administration parle « d'infractions » et de « fraude fiscale ». Lors de la détermination de sanctions administratives, cette différence est encore plus explicite, en sanctionnant par exemple une infraction à la T.V.A. d'une amende de 20 % et une fraude de 200 % (voir art. 70 §§ 1 et 2 et l'A.R. n° 41 du 30 janvier 1987 - M.B. 7 février 1987).

Par le biais de lois et d'A.R., le législateur a exprimé l'opinion qu'il faut un traitement différent selon la catégorie des contrevenants.

Prolonger et confirmer cette différence faciliteraient fortement la lutte contre la véritable fraude fiscale :

- les infractions simples à la législation des impôts peuvent être constatées par le biais de contrôles normaux. Dans ce domaine, une importante modernisation doit être envisagée. Aux Pays-Bas, l'on travaille déjà sur la base d'un « fichier d'audit » qui facilite le traitement informatique des fichiers du contribuable. Ce contrôle peut s'effectuer de manière anticipée, l'on vise, ainsi, à prévenir l'infraction plus qu'à la dépister et à la sanctionner.

La fraude lourde doit être combattue comme il se doit, plus rudement, de manière plus policière, mais sûrement de façon différente par rapport à la recherche de l'infraction légère.

- L'introduction dans la loi de la notion de "fraude fiscale" comme phénomène différent des infractions ordinaires donne lieu à une double pénalité dans des pays comme le Luxembourg et la Suisse, ce qui permettrait une enquête fiscale et pénale en vue de dépister la fraude fiscale auprès des banques helvétiques et grand-ducales.

- Un avantage tout aussi important dans la lutte contre la fraude serait de faire appliquer la législation répressive sur le blanchiment d'argent, d'où non seulement le dépistage international pourrait être amélioré mais encore les pénalités seraient nettement plus lourdes à la suite de la confiscation obligatoire de tous les avantages patrimoniaux découlant du délit.

- Sur le plan psychologique, la répugnance sociale à frauder le fisc sera la même que pour d'autres délits, étant donné que seule une très petite part de la population s'en rend coupable.
- La sanction administrative peut se dérouler de manière plus équitable.

4. **UNE COMPLEXITE EXAGEREE**

Aussi longtemps qu'une importante partie des recettes de l'Etat est établie sur la base des revenus des citoyens et des entreprises, les législations fiscales resteront très complexes.

Entre-temps, un effort important a été fourni en donnant vie à une possibilité générale de 'ruling'. Celui-ci est appliqué « bona fide » tant par l'administration que par les sujets de droit, un impôt correct deviendra la règle, sûrement pour les grandes et moyennes entreprises.

Dans la pratique du 'ruling', il est important de procéder de manière 'économique' avec l'impôt et d'être conscient de la concurrence fiscale entre pays. La Belgique ne peut sûrement pas adopter ici une position naïve. Ceci est susceptible de rapporter d'importantes recettes dans une ambiance d'intelligence bien comprise entre pouvoirs publics et entreprises. Plus la pratique du 'ruling' sera ressentie comme un instrument efficace et intéressant, mieux sera combattue la fraude. Tout accord préalable avec l'administration fiscale suppose en effet le débat sur la totalité d'un dossier.

Pour les petites entreprises, la direction pragmatique semble provisoirement la meilleure : le forfait. En cas de développement ultérieur de la technologie et surtout en cas de poursuite de la professionnalisation de certains métiers (par exemple, horeca), d'autres procédés antifraude pourront être utilisés. L'introduction aujourd'hui d'une caisse enregistreuse « fiscale », ne fait que pousser plus avant un grand nombre de petites entreprises dans la marginalité.

5. **CONCLUSION**

La bonne approche de la lutte contre la fraude fiscale ne doit pas être cherchée en premier lieu dans une inflation de moyens de répression et de sanction. Le passé nous prouve que cela n'est guère productif. Outre une indispensable révision fondamentale du système fiscal (pour le long terme), un certain nombre d'interventions sont envisageables et susceptibles de rendre la levée, le contrôle et la perception de l'impôt plus efficaces et de ce fait plus équitables. La distinction entre fraude fiscale lourde et infraction ordinaire à la législation sur les impôts y tient un rôle de premier plan.

(Traduction).

TABLE DES MATIERES

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DANS UNE PERSPECTIVE ACTUELLE

INTRODUCTION

1. LES "BONS" ET LES "MAUVAIS" IMPOTS	759
2. LES IMPOTS ET LES BRAVES GENS	761
3. LA GRANDE ET LA PETITE FRAUDE	762
4. UNE COMPLEXITE EXAGEREE	763
5. CONCLUSION	763

TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE : APERCU DES MESURES DU GOUVERNEMENT *

PAR **PIERRE-PAUL MAETER**

Chef de Cabinet de Laurette Onkelinx, alors Ministre de l'Emploi

Dans sa déclaration « La voie vers le XXIème siècle », le Gouvernement a mis l'accent sur la nécessité d'un Etat social actif. Parmi les sept mesures prévues pour augmenter le taux d'activité de manière significative, le Gouvernement avait retenu la lutte contre le travail au noir. Il était notamment prévu de mener la lutte dans le secteur des services à domicile et les services aux personnes mais il allait de soi que cette lutte devait concerner tous les secteurs d'activités.

Le 29 octobre 1999, la Ministre de l'Emploi, Laurette Onkelinx, présentait au Gouvernement une note de politique générale en matière de lutte contre le travail illégal en Belgique. Le Gouvernement a fait sienne cette note et je me propose de garder l'architecture de cette communication gouvernementale comme soutien de mon exposé.

La stratégie adoptée est globale c'est-à-dire que la Ministre a entendu développer plusieurs initiatives simultanément qui permettent de contrer les deux réalités du travail non déclaré : la micro économie au noir et l'économie au noir intégrée.

La micro économie au noir est la face la plus connue du travail non déclaré, celle des services de proximité rendus entre particuliers ; il peut s'agir aussi de travail dans des petites entreprises. Ce type de fraude se caractérise par ses aspects individuels et peu structurés.

L'autre aspect concerne l'économie au noir intégrée qui se déroule au sein même des entreprises et des circuits de distribution, c'est en quelque sorte la forme moderne du travail non déclaré.

Tous les secteurs sont concernés, généralement on peut retrouver les caractéristiques suivantes : ce sont des entreprises de petites tailles, les activités se trouvent soumises à d'importantes fluctuations saisonnières, une utilisation de main d'œuvre abondante est constatée et la concurrence par les coûts y est très sensible.

* Cette intervention s'efforce de brosser un tableau des initiatives prises depuis 1999 par Madame Onkelinx, alors Vice-Première Ministre et Ministre de l'Emploi.

Comme je le signalais tout à l'heure, le plan d'action comporte une série de mesures qui s'inscrivent dans une stratégie globale ciblée, qui s'inspire de deux approches, l'une axée sur la prévention et l'autre reposant sur la répression. Cet ensemble de mesures a un effet d'interaction et devrait donc tendre vers une certaine efficacité. L'accent est également placé sur la nécessaire collaboration entre les différents départements ministériels intéressés par la lutte contre le travail illégal. Pour mener à bien ce plan d'action, nous nous sommes inspirés de la communication sur le travail non déclaré de la Commission européenne de 1998 qui demeure un document particulièrement intéressant.

Tout d'abord, l'action préventive.

Une campagne d'information a été menée au cours de l'année 2001 qui a vu la distribution d'une brochure intitulée « Travail au noir, l'addition est salée ! ». Ce message a été relayé auprès du grand public via des annonces dans les quotidiens, dans les hebdomadaires, ainsi que sur les principales chaînes radio de notre pays. Cette brochure était destinée à l'ensemble des particuliers ou entreprises susceptibles d'engager ou de faire appel à d'autres personnes ou entreprises pour l'exécution d'un travail. La campagne a été bien reçue même s'il est toujours particulièrement difficile de mesurer l'impact et l'efficacité d'une telle mesure.

L'inspection des lois sociales a joué un rôle très important dans la distribution de la brochure puisque lors des visites en entreprise, chaque entreprise a reçu une brochure accompagnée d'un commentaire du contrôleur social.

La **deuxième action préventive** encourage la concertation avec les acteurs professionnels et leur implication dans le plan de lutte contre le travail illégal. Tout le monde connaît les conséquences dommageables du travail illégal sur la concurrence loyale, aussi, nous avons pensé qu'il était nécessaire d'associer les acteurs professionnels dans cette lutte notamment par la conclusion de conventions de partenariat.

L'idée est relativement simple puisqu'elle envisage d'associer les professionnels des secteurs aux trois stades de la lutte contre le travail illégal c'est-à-dire la prévention, la détection et la répression des infractions.

Pour le premier volet, il va de soi que les acteurs professionnels sectoriels connaissent parfaitement bien le tissu et sont donc particulièrement qualifiés pour distiller une information et la faire circuler auprès des professionnels au travers, par exemple, de la presse spécialisée ou encore par l'utilisation de circulaires.

Autre objectif : la détection de la fraude.

Elle est possible par la communication aux services de contrôle des fraudes et plus spécifiquement des techniques de fraude utilisées dont les professionnels ont connaissance. Leur savoir-faire, leur expertise, leur connaissance du terrain constituent des atouts pour la détection de la fraude. Ainsi, un entrepreneur de la construction peut dire que pour un chantier de telle ampleur, le nombre d'heures de travail doit atteindre un niveau X. En dessous de ce niveau, il est impossible, en respectant les obligations sociales légales, d'effectuer ce chantier dans le délai et dans les conditions fixées. Voilà un élément qui permet de détecter du travail dissimulé.

Participation aussi des professionnels du secteur à la répression notamment par la constitution de partie civile lors de procédures judiciaires et par la publication dans la presse professionnelle des jugements rendus par les tribunaux correctionnels. Le recours à la constitution de partie civile place nettement les professionnels en tant que victime du travail non déclaré.

La convention de partenariat a été un succès. En effet, le Service Public Fédéral Emploi et la Ministre ont conclu, au cours de cette législature, quatre conventions de partenariat : deux avec le secteur de la construction, une avec celui du nettoyage et une avec le gardiennage. Des groupes de travail paritaires administration / partenaires sociaux ont été mis en place et des actions de contrôles spécifiques ont été envisagés. Une évaluation du partenariat est prévue dans chaque convention. Le mouvement est en marche, il ne devrait plus s'arrêter.

Troisième élément pour l'aspect préventif, c'est l'action menée par les inspections du travail. Les contrôleurs et inspecteurs sociaux disposent ainsi de pouvoirs fixés par la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail qui leur permettent de s'inscrire parfaitement dans l'action préventive. Nous avons renforcé les équipes de l'inspection des lois sociales ; ainsi, trente contrôleurs pourront être engagés à terme.

Deuxième partie de l'approche globale, c'est **l'action**.

L'action s'est concrétisée par l'adoption de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Il s'agit de la loi qui autorisera l'utilisation de titres-service en vue de faire accomplir des prestations de travaux ou des services de proximité ; cela comprend les activités marchandes ou non marchandes qui visent à rencontrer des besoins individuels personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne, l'aide à domicile de nature ménagère ou encore la garde d'enfants sans oublier l'aide à domicile aux personnes âgées, malades ou handicapées. Ce système entrera en vigueur le 1er mai 2003 après une longue période de concertation avec les Régions.

A côté de la prévention et de l'action, il faut aussi prévoir la répression. Je le précisais tout à l'heure, la Ministre de l'Emploi a mis l'accent sur la nécessaire collaboration entre les différents Services Publics Fédéraux intéressés par la lutte contre le travail illégal.

Laurette Onkelinx a présenté au Gouvernement un projet de loi qui vise à mettre sur pied une structure permanente de coordination des différentes actions menées par les services des inspections sociales et du travail contre le travail au noir et la fraude sociale.

Une première étape avait été franchie grâce au Protocole de collaboration signé le 30 juillet 1993 par les différents Ministères fédéraux concernés et auquel s'étaient associés par la suite les Ministres régionaux, qui répondaient à cette nécessité d'une plus grande cohérence dans la lutte contre le travail au noir. Ce protocole avait été

signé en vue de donner à tous les services d'inspection la possibilité de répartir le travail, d'augmenter l'efficacité du contrôle des infractions à la législation sociale et de promouvoir la cohésion et donc la coordination entre ces services. Les actions menées dans le cadre de ce protocole ont été nombreuses et de qualité. Néanmoins, le bilan tiré par bon nombre de participants s'est avéré finalement négatif pour plusieurs raisons dont les principales sont l'absence d'une structure permanente et le manque de « moteur » au niveau du Comité directeur et au niveau des cellules d'arrondissement.

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat très récemment, la loi instituera donc demain le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les Cellules d'arrondissement.

Il ne m'est pas possible de développer en détail le contenu du projet de loi mais grâce à cette structure permanente qui faisait jusqu'à présent particulièrement défaut, l'Etat se dote d'un instrument professionnel qui devra permettre de mener des actions coordonnées au sein de notre pays, donner une visibilité aux efforts menés en cette matière. Cette structure interministérielle pourra aussi mener une action coordonnée avec les autres pays européens.

Cette structure permanente reprendra à sa charge tous les protocoles de collaboration qui existent aujourd'hui, je pense particulièrement au protocole de collaboration qui a été conclu en mai 2001 par Laurette Onkelinx et Frank Vandembroucke en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Par ce protocole de collaboration, l'inspection sociale du Service Public Fédéral Affaires sociales et l'inspection des lois sociales du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale unissent leurs efforts pour s'attaquer de manière structurée à la problématique de la traite des êtres humains dans notre pays.

La fraude sociale et le travail illégal ne connaissant pas de frontière, il est aussi capital de développer les relations avec nos voisins immédiats.

A ce sujet, Laurette Onkelinx a souhaité pouvoir coopérer de manière structurée avec nos partenaires européens. Depuis plusieurs mois, nous avons initié une discussion avec la France qui va se matérialiser par la conclusion d'un arrangement de coopération administrative entre le Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Equipement de la République française et le Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale de Belgique en matière de lutte contre le travail illégal.

Cet arrangement est en cours de signatures, il répond à un besoin exprimé par les inspecteurs du travail des deux côtés de la frontière.

L'objectif majeur est d'organiser une meilleure coopération entre les autorités franco-belge par la mise en place d'un groupe de travail transfrontalier. Ce dernier assurera des actions de prévention visant à faciliter notamment la constatation des infractions dans chacun des deux pays.

Demain, on devrait assister à la création de brigades franco-belge qui pourraient mener des contrôles beaucoup plus efficaces. Cet arrangement de coopération est le premier, il constitue un signal qui devrait nous permettre de poursuivre ce travail notamment avec le Grand Duché de Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Ces différentes initiatives auront bien entendu des effets à moyen et long terme. Dans le moyen et le long terme, viendront s'inscrire les propositions formulées par la Commission de réforme du Droit pénal social.

A l'initiative de Laurette Onkelinx, une Commission de réforme du Droit pénal social a été créée en 2001, elle rassemble des professionnels du droit social et du droit pénal, ils sont issus du monde judiciaire, de la magistrature, de l'administration ; la Commission est assistée par des chercheurs et du personnel administratif.

Cette Commission est chargée par le Gouvernement de formuler des propositions de réforme du droit pénal social. Les premières propositions sont arrivées en 2002 ; elles sont particulièrement intéressantes, elles doivent toutefois être encore concrétisées dans des textes légaux. Elles portent notamment sur la consécration d'un droit de réquisition dans le chef de l'auditorat du travail et du juge d'instruction, de l'action civile dont serait dotée l'auditeur du travail, la création d'une chambre correctionnelle spécialisée au sein du tribunal de première instance et de la Cour d'appel et du réaménagement des droits et des devoirs des services d'inspection du travail. Vous le constatez, il s'agit de travaux importants qui devront demain se matérialiser dans des textes réglementaires et législatifs.

Au cours de cette législature, un mouvement a été lancé, il devrait se poursuivre au cours de la prochaine législature, vu l'importance et l'ampleur du phénomène de la fraude sociale et du travail illégal en Belgique.

LUTTE CONTRE LA GRANDE FRAUDE FISCALE : L'APPROCHE BELGE

PAR FRANK PHILIPSEN

Chef de Cabinet de monsieur Alain Zenner, Commissaire belge du Gouvernement chargé de la simplification des procédures fiscales et de la lutte contre la grande fraude fiscale

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

1. C'est pour moi, un véritable honneur et un grand plaisir de m'adresser aujourd'hui à une audience internationale qui, même après deux jours, je l'espère, est toujours aussi curieuse de savoir comment notre gouvernement actuel tente de faire face à la grande fraude fiscale.
2. Ce défi n'est pas neuf pour notre pays. En effet, le crime organisé transnational est l'objet d'une attention considérable depuis le rapport du 8 décembre 1998 de la Commission d'enquête du Sénat sur le crime organisé en Belgique. Ce rapport a révélé le contexte et les composantes des structures dans les domaines sensibles à la fraude.

Chacun est bien conscient qu'au cours des années '90, le crime organisé a progressé pour diverses raisons. En cette matière, je me réfère à l'abolition des frontières intra-communautaires, à l'ouverture à l'Ouest des pays du bloc de l'Est, à la mondialisation de l'économie, à l'informatisation et à l'accélération des transactions financières. Aujourd'hui, un simple clic de souris suffit à transférer d'importants montants dans le monde entier. Ceci ne fait que rendre plus difficiles encore les activités de contrôle.

Dans ses conclusions, la Commission d'enquête avait émis plusieurs recommandations axées essentiellement sur la nécessité d'une approche multidisciplinaire de ce phénomène. Ceci implique une rupture radicale avec l'ancien modus operandi sous lequel chaque service agissait de façon isolée dans son domaine spécifique sans porter d'attention aux autres autorités concernées et, même pire, sans les moindres consultations mutuelles ou coopération. Les seuls bénéficiaires d'une telle stratégie étaient les fraudeurs.

3. Dans sa déclaration politique d'ouverture de juillet 1999, le gouvernement belge a explicitement qualifié la lutte contre le crime organisé transnational d'objectif majeur.

Ultérieurement, le Conseil des Ministres allait adopter le 31 mai 2000 son plan de sécurité et de politique pénitentiaire qui, basé sur une évaluation scientifique, poursuit deux objectifs, à savoir : réduire réellement toute forme de crime et accroître l'efficacité dans l'identification et la poursuite des criminels. En ce qui concerne les questions financières et fiscales, ce plan poursuit deux priorités principales : identifier le crime organisé pour le combattre ainsi que détecter et réduire la criminalité en col blanc.

Pour le reste, il convient de faire référence au récent stimulant du Collège des Procureurs généraux par lequel le plan de sécurité nationale 2003-2004 accordera la plus haute priorité à la lutte contre la criminalité financière.

4. Voici déjà plus de deux ans – pour être précis, le 25 octobre 2000 – un commissaire du gouvernement, pour le citer : Alain Zenner, a été nommé pour prendre part à la création d'un nouveau paysage fiscal. Un commissaire est un membre du gouvernement fédéral, attaché à temps plein à un ministre et qui s'est vu déléguer des missions spécifiques parmi les priorités du gouvernement.

La double mission d'Alain Zenner – la simplification des procédures fiscales et la lutte contre la grande fraude fiscale – s'inscrit dans la volonté du gouvernement d'établir un nouvel environnement fiscal, ciblant pour l'essentiel une taxation plus équitable.

5. Cet environnement s'articule autour de trois éléments : réduction de la pression fiscale et parafiscale ; restructuration des relations entre les contribuables et l'administration, avec une simplification des procédures fiscales et, comme vous pouvez l'imaginer, l'attaque effective de la fraude fiscale.

Trois volets qui prolongent la même stratégie visant à rendre l'imposition plus supportable et plus ouverte et à rétablir, ainsi, le consentement aux taxes indispensables pour assurer, dans la solidarité, le financement des missions de l'Etat et établir une base pour une croissance économique durable.

6. Le premier aspect de ce nouveau paysage, de toute évidence essentiel, concerne la réduction de la pression fiscale et parafiscale, plus particulièrement les charges sur l'emploi, afin de ramener progressivement notre niveau de fiscalité à la moyenne européenne.

Dans le passé, les niveaux d'imposition belges avaient atteint des hauteurs inadmissibles. Et, comme nul ne l'ignore, une taxation excessive est toujours contre-productive.

Ajoutez-y le fait que la concurrence fiscale entre les Etats membres de l'Union européenne nous force à une modération accrue. Dans le cas contraire, nous courrions le risque, avec l'introduction de l'euro et la création de la société européenne, de voir en plus de la fuite des capitaux, de voir se développer la pratique du « tax shopping » fiscaux et de délocalisation des activités économiques.

En tout cas, depuis ses débuts en juillet 1999, cette majorité a commencé et réalisé plusieurs initiatives visant à réduire la pression fiscale. En cette matière, je pense plus particulièrement à la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés.

7. Le deuxième élément de notre stratégie consiste à réaménager la relation entre le contribuable et les autorités fiscales. Ceci nécessite une évolution de la culture administrative. En effet, la mission du bureau de contribution n'est pas de taxer à tout prix, mais de retenir la taxe équitable. D'où, le besoin de redéfinir les valeurs que devrait respecter l'administration dans l'exercice de sa mission. Les relations entre les contrôleurs du fisc et les contribuables devraient être restructurées. Le temps est venu de restaurer un équilibre qui a manifestement été perturbé.

Cet objectif inclut la réorganisation des services du fisc, le développement de technologies de l'information et de la communication ainsi qu'une harmonisation et une simplification de toutes les réglementations fiscales. Dans cette même philosophie, il est évident que les formalités doivent être supprimées là où c'est possible.

La transparence et une information impartiale pour les contribuables, consultants et fonctionnaires forment la base de la nouvelle culture fiscale que nous espérons installer. De ce point de vue, la récente introduction dans la législation belge de la possibilité d'obtenir une décision anticipée au cas par cas constitue une étape importante. Ce système, en vigueur depuis longtemps, déjà, dans d'autres pays, offre aux contribuables l'opportunité de discuter avec les autorités des conséquences fiscales réelles d'opérations ou d'investissements qu'ils projettent.

8. Le troisième aspect du nouvel environnement fiscal concerne la lutte contre la grande fraude fiscale et la fraude organisée. En cette matière, une distinction doit être opérée entre infractions fiscales ordinaires d'une part – notamment, les infractions à la législation fiscale à petite échelle – et le crime fiscal organisé d'autre part. Ce crime à grande échelle est généralement développé à un niveau international avec le recours à des systèmes sophistiqués dans le seul but de procéder à l'évasion fiscale

ou de bénéficier illégalement de crédits fiscaux. Les exemples les plus typiques en sont : l'utilisation de sociétés de mauvaise foi travaillant avec du liquide, l'organisation de carrousels à la TVA et la fraude sur les hydrocarbures.

Pour assurer ces opérations clandestines, tous les moyens sont bons, depuis le plus simple jusqu'au plus sophistiqué. Des sociétés offshore, des réseaux complexes de comptes bancaires et des places financières exotiques, paradis fiscaux pour les fraudeurs mais véritables enfers pour nos agents du fisc et nos juges, sont très populaires dans ce domaine.

Soyons clairs : nous n'avons pas l'intention d'entreprendre une chasse aux sorcières contre nos compatriotes, mais de combattre le crime organisé à grande échelle. Dans ce domaine également, l'action de l'administration devrait être réorientée. Si je puis me permettre une comparaison « routière », je dirais que, de toute évidence, il est plus facile de pénaliser l'infraction commise par un piéton qui traverse la rue en dehors du passage pour piétons, que de sanctionner des sociétés qui exploitent les chauffeurs de camions, avec les dangers qui s'ensuivent pour la sécurité publique. C'est manifestement là où le bât blesse qu'il faut agir en priorité.

9. Il est souvent demandé au commissaire de fournir des évaluations en matière de fraude fiscale. Ceci n'est guère aisé. La fraude fait partie de l'économie souterraine, clandestine par définition. Dès lors, elle ne peut faire l'objet de données statistiques susceptibles de livrer une évaluation précise. De plus, la fraude organisée à grande échelle ne représente qu'une part de la fraude fiscale dans son ensemble qui, à son tour, n'est que la partie immergée de l'iceberg de l'économie souterraine à côté d'autres formes de fraude.

Un grand nombre d'institutions ou d'experts nationaux et internationaux ont tenté, tous au départ de leurs propres paramètres, de quantifier la fraude fiscale. Tenant compte de ces différents points de départ, il est clair que leurs résultats divergents devraient toujours être considérés avec une certaine réserve. Pourtant, certains chiffres donnent une idée de l'étendue de ce phénomène.

Depuis sa création en 1991 et jusqu'à la fin de l'année dernière, l'unité belge travaillant sur le blanchiment de l'argent a transmis 422 cas de fraude grave et organisée aux autorités judiciaires. Ce type de crime vient immédiatement après le trafic de drogue, le commerce illégal de marchandises et le crime organisé. Alors que la fraude fiscale occupe la quatrième place, elle représente à peu près 3,85 milliards ou 39,2 % du montant total de toutes les plaintes enregistrées. Une grande majorité de ces cas, plus précisément 87 %, concernent des carrousels à la TVA. Tenant compte du risque très faible d'encourir des blessures physiques, de la mise en place relativement aisée, des sanctions pénales limitées et des énormes profits financiers, il est manifeste que des organisations criminelles aiment déployer leurs activités dans ce type de fraude.

La Fédération belge des négociants en combustibles et carburants estime pour sa part la perte annuelle en taxes dans son propre secteur à un demi milliard d'euros. Il se fait que c'est le même montant que les autorités de l'administration spéciale du fisc belge récupèrent chaque année dans les cas de carrousel.

10. En ce qui concerne la stratégie générale de notre action, il est important de garder à l'esprit que l'objectif du commissaire n'est sûrement pas de prendre la place de l'administration, mais de soutenir, coordonner, conduire et contrôler l'action de tous les services directement ou indirectement concernés par la fraude fiscale de grande envergure.

Ceci implique en tout premier lieu une ouverture des différentes unités en vue de renforcer la coordination des initiatives, d'éviter des pertes financières ainsi que des frustrations chez les enquêteurs. A cette fin, différents projets ont été mis en œuvre pour assurer aux niveaux national et international la coopération nécessaire entre tous les départements, administrations et services (police, justice, économie, affaires sociales, emploi et travail, ...) impliqués.

11. Dans le même esprit d'approche multidisciplinaire, les partenariats entre les services publics et le secteur privé ont été intensifiés. En effet, le secteur privé est à présent conscient du fait que ce n'est pas seulement le Trésor qui est victime en cette matière. La fraude organisée à grande échelle entraîne des distorsions de concurrence et la perte d'importantes parts de marché pour nos entreprises. Ceci explique la demande des organisations professionnelles de coopérer dans cette bataille contre les fraudeurs. Pour le dire honnêtement, ceci représente pour la Belgique une évolution culturelle frappante.

12. Comme souvent, si chacun sait qu'il existe un certain problème, certains en parlent sans rien faire et d'autres tentent d'agir. Pour cela, il est crucial d'indiquer clairement les problèmes et les défis. Ceci explique la présentation par Alain Zenner de son plan d'action le 27 mars 2001 - "Vers une nouvelle culture fiscale". Il faut le reconnaître : ce plan n'est pas définitif, il s'agit d'une première série de propositions à compléter et à amender le cas échéant, à la lumière de l'expérience acquise. Néanmoins, actuellement, quelque 85 % des différentes mesures proposées ont été réalisées.

13. En particulier, pour ce qui est de la lutte contre la fraude fiscale de grande envergure, je voudrais attirer votre attention sur les points suivants dans le champ opérationnel.

14. En exécution de deux protocoles conclus le 20 juillet 2000 entre nos ministres de la Justice et des Finances visant à coordonner la lutte contre les carrousels à la TVA et la fraude sur les hydrocarbures, deux équipes de soutien ont effectivement été mises sur pied en 2001. Ces équipes, composées de policiers et d'agents des finances, sont responsables de l'indispensable analyse opérationnelle et stratégique.

15. Une autre priorité a consisté à organiser l'affectation d'un certain nombre d'agents du fisc auprès des procureurs du Roi et du service central de la police dans le cadre de la lutte contre le crime organisé économique et financier. Même si ces mesures étaient basées sur une législation de 1992 et de 1994, il aura fallu quatre arrêtés royaux et ministériels en 2000 pour activer ces dispositions légales. Ceci signifie que, depuis 2001, les autorités judiciaires et policières peuvent désormais travailler avec le soutien approprié d'experts fiscaux et financiers. Quant au détachement spécial de la police spéciale, les Finances soutiennent cet effort avec un accroissement de personnel de 25 pour cent.

16. Dans le même esprit de coopération interdépartementale et en dépit de la charte du contribuable de 1986, il est apparu essentiel qu'un groupe limité d'agents des douanes et les agents du fisc, mentionnés ci-dessus, affectés au département de police obtiennent la qualité d'officiers de la police judiciaire. Cette initiative leur donnera la possibilité d'étendre leurs pouvoirs d'investigation et de ne pas limiter leur champ d'action au simple rôle de témoin. Des protocoles d'accord ont été récemment approuvés par le Parlement et sont actuellement soumis à la signature du Roi.

17. Sans le sésame des numéros d'enregistrement à la TVA, aucun carrousel à la TVA n'est possible. Ceci est la raison principale pour laquelle nous avons introduit le 1er juillet 2001 une procédure sélective d'attribution de ces numéros. Aucun enregistrement n'aura lieu sans procéder à une vérification des intentions réelles et de l'historique fiscal du demandeur d'un numéro de TVA et de ses conseillers. Sur la base de ces informations, recueillies auprès de tous les services d'enregistrement, une banque de données continuellement mise à jour a été créée. Elle contient toutes les informations pertinentes sur les commerçants et les conseillers suspects.

18. Un système de détection de la fraude, lancé le 1er septembre 2001, basé sur des signaux d'avertissement a été introduit dans le logiciel administratif de l'administration de la TVA. Le but en est de découvrir le plus rapidement possible, grâce à une comparaison des éléments objectifs, les hommes de paille, les sociétés-écran et, plus généralement, les contre-vérités dans les déclarations des contribuables afin de prévenir l'établissement de structures frauduleuses.

19. Pour assurer la collecte effective des dettes fiscales, plusieurs accords de coopération ont été conclus entre les départements de taxation et de récupération. De cette manière, l'administration évite par exemple le remboursement de crédits de TVA aux débiteurs d'une nature fiscale différente.
20. En tout cas, depuis le début, le commissaire a dû affronter un véritable défi pour respecter l'équilibre nécessaire entre ses deux missions, en sachant que le propos ne peut jamais consister à rendre la fraude plus aisée ni à étouffer les activités commerciales par des formalités impossibles. Toutefois, il s'est avéré nécessaire de développer des mesures législatives spécifiques.
21. Pour découvrir en temps opportun les commerçants de mauvaise foi dans le domaine des combustibles et des carburants, ces derniers sont tenus de soumettre depuis le 1er juillet 2001 des déclarations mensuelles à la TVA et de payer leur dette à la TVA selon la même fréquence. Cette disposition légale contribue à reconnaître le plus rapidement possible les contribuables qui existent uniquement pour fournir des factures sans respect de la moindre obligation fiscale.
22. Afin d'éviter des carrousels relatifs aux marchandises dans les entrepôts, les ventes de marchandises bénéficiant d'un régime de suspension d'accises doivent être libres de TVA. Auparavant, les hommes d'affaires décidaient eux-mêmes qui agirait comme débiteur du fisc, avec toutes les conséquences fiscales pernicieuses. En fait, les entreprises fantômes étaient activées dans le seul but d'agir comme usine à factures. Cette situation a changé depuis le 1er janvier 2002. Les entrepôts sont désormais obligés de prévoir une exemption de TVA tant que les marchandises sont sous statut d'entrepôt. Ainsi sera évitée la récupération de la TVA non payée par un opérateur malhonnête. Dorénavant, le débiteur du fisc sera clairement identifié : il s'agira plus précisément de la personne qui enlève effectivement les marchandises de l'entrepôt.
23. La faillite est souvent utilisée comme technique de fraude pour échapper à l'application correcte des obligations fiscales. Afin de faciliter l'établissement du bilan de liquidation, la perception des causes et circonstances à l'origine de la faillite et en vue de mettre en cause la responsabilité des managers de fait ou légaux coupables de fraude fiscale organisée à grande échelle, des dispositions spécifiques ont été insérées dans la loi de redressement datée du 4 septembre 2002.
24. Une récente initiative légale, actuellement soumise à la signature royale, concerne l'octroi aux agents chargés du recouvrement de la TVA, des mêmes pouvoirs d'enquête que leurs collègues taxateurs. De cette manière, ils disposeront de tous les

moyens disponibles en matière de présentation de la comptabilité, de requêtes d'information, d'exécution d'enquêtes bancaires et d'accès aux domaines professionnels afin d'établir l'état de fortune du redevable et d'éviter son incapacité fiscale et financière.

25. De plus, il faut également faire référence à la récente extension des possibilités de saisie et de confiscation dans les affaires criminelles par la loi du 19 décembre 2002 qui, par exemple, s'applique également aux dossiers de fraude fiscale organisée.
26. Toutefois, les initiatives opérationnelles et législatives seules ne sont pas suffisantes pour contrer la grande fraude fiscale. C'est pourquoi les unités d'enquête respectives doivent disposer d'outils modernes de contrôle. Ceci explique nos récents investissements dans davantage d'applications informatiques permettant une analyse des risques approfondie, dans la sensibilisation permanente de nos agents, dans l'acquisition de scanners de conteneurs et dans des brigades canines.
27. Au niveau international, l'administration fiscale peut compter sur divers instruments pour assurer l'application correcte de la législation fiscale et pour contrer ainsi les structures de fraude internationale. Certaines de ces questions ne datent pas d'hier comme le prouve l'énumération suivante :
 - la Convention Benelux de 1952 (5 septembre 1952) et la Directive européenne de 1976 (76/308/CEE du 15 mars 1976) sur le champ du recouvrement des créances ;
 - la Convention générale Benelux de 1969 (29 avril 1969) relative à l'application correcte des règles légales en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, de douane et d'accises ;
 - la Directive européenne de 1977 (77/799/CEE du 19 décembre 1977 modifiée et complétée par la Directive 79/1070/CEE du 6 décembre 1979) relative à l'assistance mutuelle en matière de taxes directes, de TVA et d'accises ;
 - le Règlement européen de 1992 (218/92 du 27 janvier 1992) concernant la coopération administrative dans le champ de la TVA intracommunautaire ;
 - le Règlement européen de 1997 (515/97 du 13 mars 1997) concernant la coopération administrative et l'assistance mutuelle dans le domaine des douanes.
28. Pour le reste, il faut faire référence aux mesures particulières mentionnées dans les différents traités visant à éviter une double taxation ainsi qu'aux accords bilatéraux spécifiques conclus avec plusieurs Etats membres. Ces accords décrivent par exemple les circonstances dans lesquelles la présence d'agents étrangers est autorisée pour des enquêtes fiscales sur le territoire d'un autre Etat. En tout cas, peu importe le type d'instrument utilisé, le plus important est de loin l'échange spontané d'informations entre les unités fiscales de différents pays. Ceci fait également partie de la

nouvelle culture fiscale : les agents publics doivent avoir le réflexe d'informer leurs collègues étrangers lorsqu'ils ont connaissance d'une information cruciale concernant non leur propre pays, mais un autre.

Malgré cet arsenal impressionnant de possibilités de coopération, les agents publics se plaignent souvent du manque de coopération opérationnelle internationale. Pour le dire honnêtement, je pense que ceci est plutôt dû à leur méconnaissance ou à leur manque d'initiative en cette matière. Avant de demander de nouvelles initiatives légales, il convient d'optimiser celles déjà existantes.

29. Pour conclure, je me réfère à deux initiatives flambant neuves que nous avons lancées pour prévenir les structures frauduleuses, la première dans le domaine du carrousel, la seconde dans le secteur des hydrocarbures.
30. Depuis le début de cette année, différents protocoles ont été conclus avec plusieurs Etats membres contre la fraude au carrousel. Ces protocoles doivent permettre d'établir des contacts directs entre services locaux du fisc. Effectivement, là où le règlement stipule un délai maximal de trois mois et où la directive n'en prévoit aucun, ces accords spécifiques imposent une réponse dans une période de huit, éventuellement de trente jours. Il n'y a aucun doute que la célérité de l'assistance mutuelle est cruciale dans la lutte contre les structures de carrousel.

De ce point de vue, une procédure spéciale a été développée pour contrer en temps utile l'établissement de structures de carrousel en interrogeant l'autre Etat membre sur des éléments pertinents, tels que :

- les antécédents fiscaux et criminels de l'autre partie cocontractante ;
- la nature de l'adresse indiquée sur la facture (bureau de comptabilité, adresse d'un logement habité, ...) ;
- la situation fiscale et de la TVA de l'autre partie cocontractante quant à l'introduction des déclarations fiscales et du paiement des dettes au fisc ;
- le détail des chiffres déclarés, tout particulièrement en ce qui concerne les opérations intracommunautaires.

31. Depuis un certain temps, certaines associations professionnelles ainsi que les autorités des douanes et des accises de Belgique et des Pays-Bas ont pris conscience que les structures frauduleuses dans le domaine des hydrocarbures sont particulièrement actives dans une direction Nord-Sud. Le point de départ crucial dans ce dossier réside en la nécessité de recueillir en temps opportun des informations sur la véritable destination du transport transnational des produits pétroliers. De cette façon, nous avons la possibilité de saisir les livraisons de pétrole qui ne suivent pas l'itinéraire indiqué sur la facture.

Sachant que les produits ressortissant aux accises ne sont pas prévus dans le système européen d'alerte aux accises, système qui, lui-même n'est pas encore réalisé, les deux pays ont décidé en coopération avec le secteur privé d'organiser un système spécifique de contrôle sous le nom de système d'alerte parallèle. Cet outil constitue un système spécifique d'informations informelles et volontaires sur des livraisons intracommunautaires de produits pétroliers, des Pays-Bas à la Belgique, fournies par des raffineries, des traders et des entrepôts. Cet échange d'informations placé dans le cadre de la Convention générale Benelux du 29 avril 1969 est guidé par l'unité spéciale pétrolière.

32. En guise de conclusion, je crois fermement que le principal défi pour les autorités publiques dans la lutte contre la fraude est de mettre en place une série cohérente de structures et de règlements autorisant de frapper fort et vite afin d'éviter d'importantes pertes financières. Aujourd'hui, les autorités publiques et politiques belges tout comme les organisations professionnelles privées réalisent qu'à cette fin, il est absolument nécessaire de recourir à une approche préventive et répressive multidisciplinaire. Cette stratégie a pour but de punir sévèrement les fraudeurs, et le véritable message est le suivant : prendre leur argent et les envoyer en prison.

Notre objectif final doit être de restaurer un niveau raisonnable de pression fiscale et une véritable sécurité juridique dans les questions fiscales pour tous les participants à la vie économique, le tout combiné à des activités de contrôle bien réfléchies. Dès que nous aurons répondu à ces défis, une grande majorité de notre population acceptera le nouvel environnement fiscal que nous tentons de mettre en place de toutes nos forces.

Je vous remercie de votre attention.

(Traduction)

**PARTIE 2 :
TRAVAIL AU NOIR ET FRAUDE :
UNE TRIPLE MENACE POUR L'ETAT PROVIDENCE
EUROPEEN**

1. Ampleur et déterminants dans une perspective internationale

LE TRAVAIL AU NOIR EN EUROPE ANALYSE SOUS UN ANGLE BELGE. CONSCIENCE ACCRUE DE LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT- PROVIDENCE	783
VERIFICATION DU PNB DES ETATS MEMBRES DE L'UE : INCLUSION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	817
LES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE : IMPORTANCE, CAUSES ET CONSEQUENCES	825
LES SERVICES DOMESTIQUES ET L'ECONOMIE INFORMELLE	883
TRAVAIL DOMESTIQUE FOURNI PAR DES TIERS	893
LA PREVENTION DE LA FRAUDE : CONDITIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET LEGALES	899

LE TRAVAIL AU NOIR EN EUROPE ANALYSE SOUS UN ANGLE BELGE. CONSCIENCE ACCRUE DE LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT-PROVIDENCE

PAR **JOZEF PACOLET** et **AN MARCHAL**

HIVA (Institut Supérieur du Travail), Université Catholique de Louvain

INTRODUCTION

Le colloque consacré au 'Travail au noir, une menace pour l'Etat-providence' (1) organisé pour le Centre Européen pour les Travailleurs (Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen), nous a présenté un aperçu des initiatives et préoccupations européennes en matière d'économie clandestine sous un angle belge. Cet aperçu présente également l'approche structurée adoptée vis-à-vis de ce thème dans ce numéro de la 'Revue belge de la Sécurité Sociale'.

Ces dernières années, tant la Commission européenne que le Parlement européen ont fait état de leurs préoccupations face à l'importance du travail au noir et ont souligné la nécessité de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre ce phénomène. De leur côté, les pouvoirs publics nationaux, les instituts de la statistique et les chercheurs ont également pris conscience de ce phénomène et de ses problèmes connexes. Malgré la persistance de l'incertitude quant à l'ampleur de ce problème et son évolution - la tendance est-elle à la hausse ? -, on observe une prise de conscience accrue de ce problème et de la nécessité de renforcer la lutte à cet égard. Le colloque d'avril 2003 avait pour objectif de documenter le débat, d'accroître la prise de conscience et d'encourager l'élaboration de politiques en la matière. Les instruments nécessaires à l'analyse et à la résolution du problème incluent des définitions précises, des statistiques fiables, une analyse détaillée des causes

(1) Les auteurs souhaitent remercier l'EZA et la Commission européenne pour le soutien accordé à cette conférence et pour avoir contribué indirectement à la rédaction de cet article. La possibilité offerte par la Commission européenne de commenter l'Etude *Regioplan* de 2001 lors du séminaire européen du 26 février 2002 a donné l'impulsion à la rédaction de cet article (Pacolet, 2002). Les résultats de cette étude ont donc pu être intégrés dans cet article. Il va de soi que toutes les opinions, omissions et erreurs apparaissant dans cet article relèvent de la seule responsabilité des auteurs.

et des conséquences, de bonnes solutions (nous parlons de solutions “potentielles et plus efficaces”) et, avant tout sans doute, d’une saine citoyenneté. Toutefois, ce dernier facteur dépasse le cadre de notre analyse.

Plusieurs articles de ce numéro traitent de définitions et de méthodologies diverses. Nous avons souligné ce qui constitue le point de départ du volet européen du colloque, axé sur les questions suivantes: “Le travail au noir constitue-t-il une menace triple - voire multiple - pour l’Etat-providence ? Et, par ailleurs, une plus grande conscience et une collaboration accrue des parties prenantes peuvent-elles contribuer à neutraliser les conséquences négatives de ce phénomène ?”

1. NECESSITE DE MEILLEURES DEFINITIONS ET STATISTIQUES

1.1. DEFINITION

Dans l’article belge de ce numéro (Pacolet & Marchal, 2003a), nous illustrons la nécessité de dégager une définition préalable avant de citer des chiffres sur le travail au noir, et ce en vue d’éviter tout problème d’interprétation ou de comparaison. Selon les concepts utilisés par Paul Konijn, il existe une distinction entre les termes économie ‘non déclarée’ et ‘non observée’, ainsi qu’entre les termes ‘non rapporté’ et ‘non enregistré’.

Le manuel de l’OCDE traite de ‘l’économie non-observée’, ainsi que de la nécessité de décrire l’économie informelle, qui s’oppose à l’économie plus organisée. Il met également en évidence le travail domestique. La définition de l’OCDE établit une distinction entre les activités non déclarées (ou souterraines) et les activités illégales, faisant ainsi apparaître un nouveau problème de délimitation.

La Commission européenne établit une distinction entre le travail au noir et les activités criminelles. Bien que, par définition, la non-taxation résultant de la non-déclaration ne puisse pas être caractérisée d’illégale ou de criminelle, nous préconisons une définition plus large du travail non déclaré. Premièrement, toutes les activités non déclarées constituent des transgressions aux lois et règlements. Ensuite, elles sont souvent associées à des activités criminelles, et nécessitent dès lors un contrôle renforcé, par exemple dans le cas où du travail illégal ou des services d’aide à domicile iraient de pair avec une immigration illégale, voire avec la traite d’êtres humains. De tels phénomènes engendrent non seulement une fraude fiscale et une fraude aux cotisations sociales, mais également de mauvaises conditions de travail et un nombre important de travailleurs dépourvus de protection sociale. Il est entendu que le contrôle et les sanctions doivent être de nature proportionnelle et différer selon le type et l’ampleur de l’infraction, même si, en fin de compte, il en résulte toujours une diminution des recettes fiscales. Pour cette raison, les responsables politiques doivent prendre en compte les différentes causes et formes de travail et de revenus non déclarés.

L'absence de définition utilisable – sûrement au niveau international, en raison de l'hétérogénéité des lois et règlements – est l'une des raisons pour lesquelles la collecte de données statistiques s'avère si malaisée.

1.2. TABLEAU COMPLET DU TRAVAIL AU NOIR

Le travail au noir semble être un phénomène largement répandu, qui va du travail au noir informel, plus ou moins occasionnel, à la menace posée par une fraude organisée, socialement déstabilisante, en passant par une érosion perfide de l'économie formelle via la fraude fiscale et sociale. Aux yeux de certains, ces trois différentes sphères n'ont que peu ou rien en commun. A notre sens toutefois, malgré les énormes différences qui les séparent, elles ont toutes la particularité de constituer une menace pour l'Etat-providence et de se retrouver parfois imbriquées au sein de celui-ci. Il existe une différence de taille entre des activités de nettoyage domestique non déclarées et des activités criminelles. Toutefois, comme nous l'avons souligné plus haut, ces activités de nettoyage domestique peuvent dans certains pays être réalisées par des migrants illégaux. Il en résulte le non-respect des droits sociaux et autres conditions de travail fondamentales, l'activité devenant ainsi automatiquement moins innocente. Se montrer tolérant lors de la définition des activités engendre une tolérance des phénomènes eux-mêmes, ce qui fait partie du problème. L'assouplissement de la définition, le manque d'informations sur les phénomènes en question, la sous-estimation et le manque de contrôle semblent aller de pair. On peut craindre que si le taux de travail au noir continue à augmenter, celui-ci tendra à remplacer de manière croissante les pratiques honnêtes et de bonne foi.

A l'instar de l'étude belge antérieure (Pacolet & Geeroms, 1995), nous restons en faveur d'une attitude sévère et d'une définition large du travail au noir, qui inclurait jusqu'à l'évasion fiscale. La définition de 'l'économie souterraine' donnée par l'OCDE inclut également la notion d'évasion de la pression que constituent les règlements, les contrôles, la taxation et les cotisations sociales. La totalité de ces activités non taxées qui, par extension, englobent également l'évitement fiscal, la non-taxation et les dépenses fiscales, doit être prise en compte par les responsables politiques (2). Cette préférence pour une définition large (incluant également les activités illégales sous la catégorie des activités non déclarées) n'est pas en contradiction avec la définition européenne utilisée dans les directives des politiques de l'emploi (Commission européenne, 2003, p.7). Le 'travail au noir' signifie "toute activité rémunérée légale du point de vue de sa nature mais non déclarée aux autorités publiques". Du point de vue de la politique de l'emploi, il est compréhensible que nous retenions plutôt cette définition qu'une autre, étant donné que

(2) En Belgique, le Prof. M. Frank (qui se basait également sur une définition large) a fait un travail de pionnier dans ce domaine d'étude voici déjà plus de 50 ans. Sa carrière est l'illustration du fait qu'un projet de toute une vie est nécessaire pour apporter une contribution significative dans ce domaine.

les autres activités illégales relèvent des priorités habituelles de l'application de la loi (3). Au vu de la portée et de l'ambition de la stratégie européenne pour l'emploi de convertir le 'travail au noir' en emplois formels, il est évident que seules les activités légales peuvent être incluses. Dans les statistiques, les activités illégales font partie des activités non déclarées, et dans la réalité quotidienne, on peut aisément voir comment le travail, les revenus, la fraude et le crime organisé peuvent s'entremêler. Du point de vue de l'application de la loi et de la lutte contre tous types de fraude, ces activités relèvent du même phénomène.

2. NIVEAU ET EVOLUTION DU TRAVAIL NON DECLARE

2.1. LE NIVEAU DU TRAVAIL AU NOIR : SUR- OU SOUS-ESTIME ?

Cette question nous mène au second problème. Le taux de travail au noir est-elle en expansion ? C'est bien entendu une question de définition et de mesure. Par définition c'est un problème pour les activités non déclarées et non enregistrées. Le problème qui se pose est de savoir comment observer l'économie non observée. Quoi qu'il en soit, les différences entre les estimations existantes sont souvent extrêmement marquées, ce qui rend l'absence d'une définition utilisable inacceptable. Une variation comprise entre 1% et 17% implique une différence trop importante. En outre, les estimations sont elles-mêmes très élevées, peut-être parce qu'elles semblent être limitées à certaines industries ; elles ne peuvent donc être extrapolées à l'économie dans sa totalité. Les estimations des revenus non déclarés diffèrent par définition de celles relatives au travail non déclaré : elles peuvent aussi inclure les revenus du capital ou les revenus générés par le travail indépendant. De plus, on ne sait pas si et de quelle manière le travail salarié non déclaré est inclus dans les totaux nationaux réels. Si ce travail non déclaré est inclus, et s'il est inclus de manière importante, les implications pour la pression fiscale (qui s'exerce par définition sur l'économie officielle) seront énormes. Une raison de plus pour ne pas sous-estimer le problème lié à l'estimation et à la définition. Imaginons que 17% du revenu national ne soient pas déclarés, et que la pression fiscale s'élève à 50%. Cela impliquerait une pression fiscale de 60% sur l'économie officielle. Selon certains chercheurs étrangers, les activités non déclarées en Belgique représenteraient jusqu'à 22% du PIB belge (Schneider, 2003). Il s'agit d'une estimation des activités non observées dans les comptes nationaux officiels. Les comptes nationaux officiels belges ne supposent pas un niveau aussi élevé d'économie souterraine (voir Pacolet & Marchal, 2003). Pour la Belgique, si l'on combine les données estimant l'économie non déclarée équivalente à quelque 3,8% (inclus dans le PIB officiel) et à 22% (en

(3) La frontière est et restera floue dans la politique également. La question du personnel domestique est mentionnée dans le nouvel accord du gouvernement belge (2003) sous le thème 'traite des êtres humains', sous le chapitre 'sécurité' (*veiligheid*) (*Een creatief en solidair België*, 2003, p.39). Le gouvernement belge actuel a également l'intention d'introduire une initiative visant à légaliser la prostitution. Le but est de réduire les activités non déclarées en proposant des contrats réguliers pour ce type d'activités.

sus du revenu officiel), on obtient une économie non observée de $(3,8 + 22)/(100 + 22) = 21\%$, ce qui reviendrait à dire que 79% des activités sont légales. La bonne nouvelle étant que, abstraction faite de la fraude, la pression fiscale globale est nettement moindre.

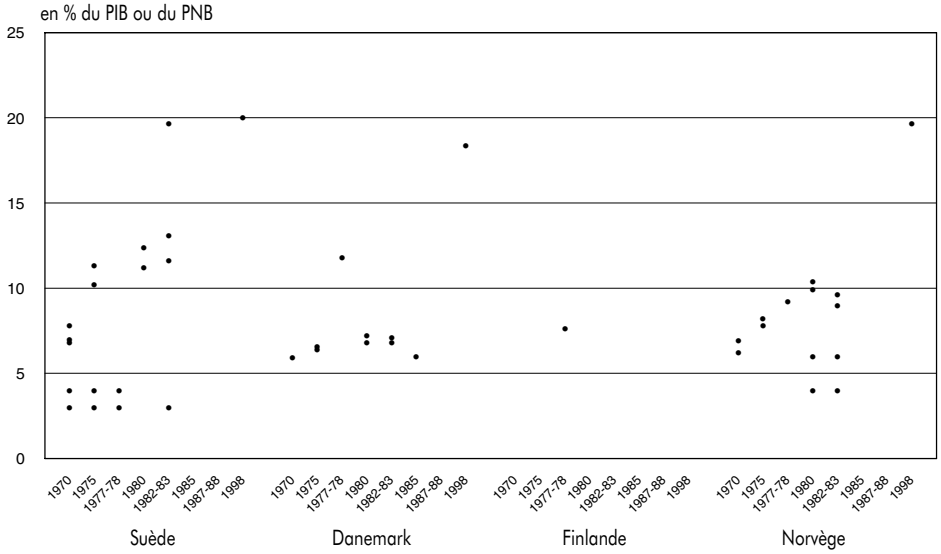
2.2. A LA RECHERCHE D'UNE CREDIBILITE STATISTIQUE ET SCIENTIFIQUE

Cette absence de chiffres fiables est la preuve que le problème est sous-estimé par les autorités. Dans notre précédente étude de la fraude sociale, définie à la fois comme fraude aux cotisations et aux allocations, nous avons le sentiment que la fraude aux allocations est souvent surestimée et sévèrement sanctionnée, tandis que la fraude aux cotisations est souvent sous-estimée. Ceci rappelle le slogan apparaissant sur les T-shirts de vacances 'Pas d'école, pas de job, pas de problèmes'. Un discours qui s'apparente à celui de P. Konijn (dans ce numéro), qui fait remarquer que "Eurostat estime qu'à ce jour, aucune définition utilisable de l'économie souterraine, clandestine ou illégale n'a été élaborée qui permettrait de compiler des estimations comparables et significatives. Nous devons éviter le raisonnement 'Pas de définition, pas de statistiques, pas de problèmes', car il peut avoir pour corollaire 'pas d'emplois (réguliers)'.

Depuis la révision en 1993 du Système des Comptes Nationaux (NU, 1993), un certain nombre de définitions semble exister. En plus, les statisticiens et les universitaires ont proposé différentes méthodes visant à estimer l'économie souterraine ainsi que la fraude et l'évasion fiscales. Toutefois, ce n'est que récemment que cette question a fait l'objet d'un intérêt international officiel renouvelé. Le Manuel de l'OCDE mesurant l'économie non observée ne remonte qu'à 2002 ; l'aperçu des NU des méthodologies relatives au travail non déclaré a été rédigé en 1993 et 2001, et de nouvelles études sont prévues. Les efforts consentis par Eurostat (voir P. Konijn dans ce numéro) afin de garantir l'exhaustivité des comptes nationaux aboutissent à des recommandations claires ainsi que des données de référence visant à améliorer les méthodologies et les efforts des instituts de la statistique nationaux.

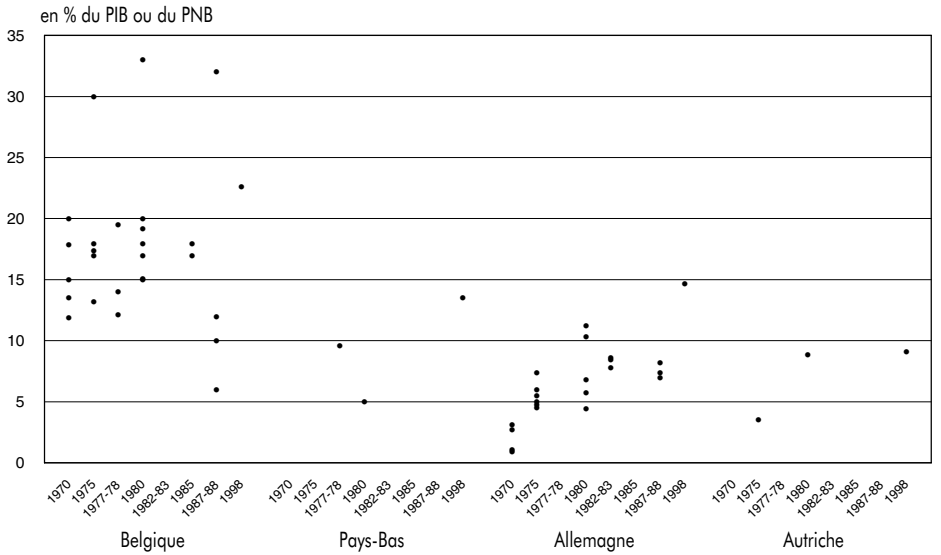
En attendant, les informations dont nous disposons sont peu concluantes. Les estimations basées sur différentes méthodes peuvent varier, pour la même période, de 1 à 10 d'un pays à l'autre, mais même au sein d'une seule et même méthode, elles peuvent donner lieu à un haut degré d'incertitude. Les graphiques ci-après présentent les estimations données par certaines études pour plusieurs pays européens (et autres) pour les deux dernières décennies. Ils illustrent les différences entre les études et les variations d'estimations pouvant être trouvées dans une même étude. Dans tous les cas, il n'en ressort aucune tendance claire en matière de croissance ou de recul des économies clandestines. Au mieux, la classification des pays présentant un degré plus ou moins élevé d'économie non déclarée présente une certaine stabilité.

FIGURE 1 : PART DU TRAVAIL NON DECLARE DANS CERTAINS PAYS



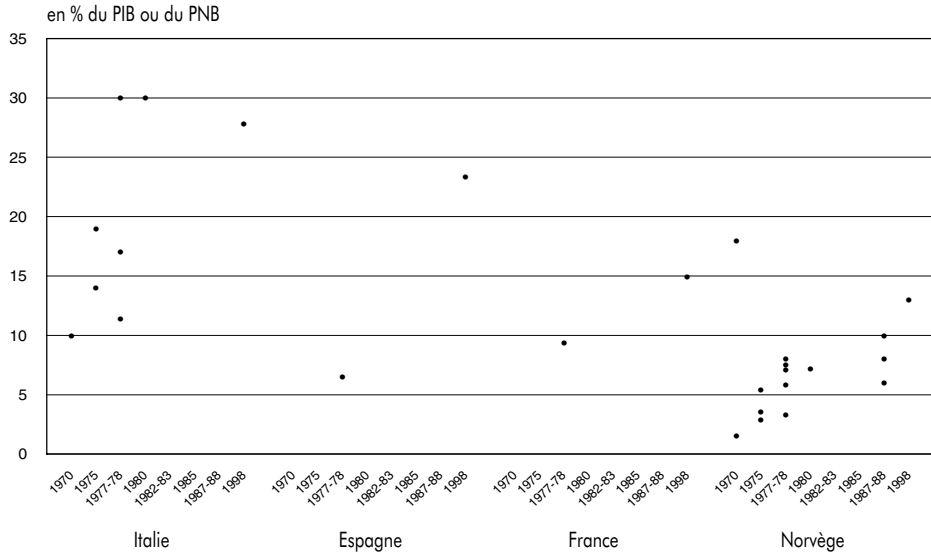
Source : Pacolet J. & Geeroms H., 1996 et Schneider F., 1999

FIGURE 2 : PART DU TRAVAIL NON DECLARE DANS CERTAINS PAYS



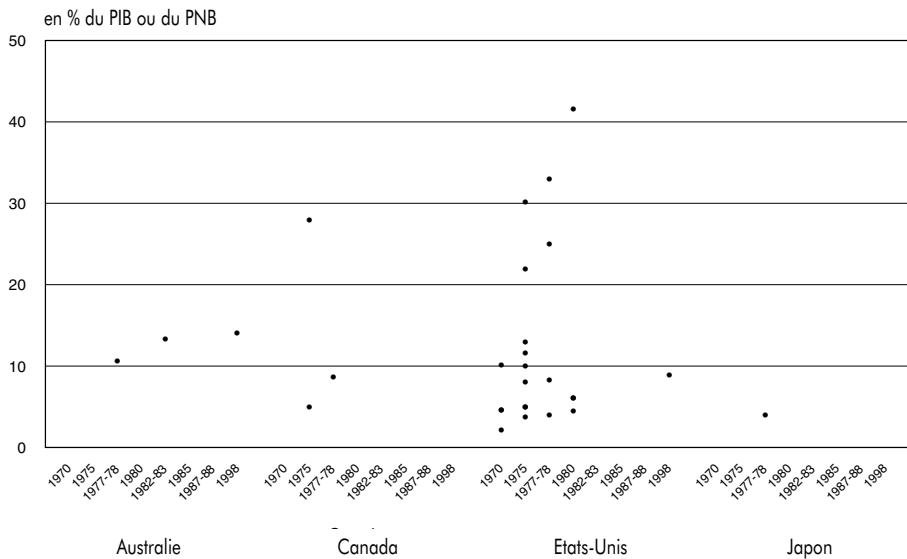
Source : Pacolet J. & Geeroms H., 1996 et Schneider F., 1999

FIGURE 3 : PART DU TRAVAIL NON DECLARE DANS CERTAINS PAYS



Source : Pacolet J. & Geeroms H., 1996 et Schneider F., 1999

FIGURE 4 : PART DU TRAVAIL NON DECLARE DANS CERTAINS PAYS



Source : Pacolet J. & Geeroms H., 1996 et Schneider F., 1999

Ces estimations macro-économiques sont actuellement à l'origine d'une certaine irritation chez les comptables nationaux. Par exemple, le manuel de l'OCDE sur la mesure de l'économie non-observée commente ces estimations : "non pas parce qu'elles sont considérées comme utiles pour estimer la production clandestine, mais parce qu'elles tendent à produire des mesures extraordinairement élevées, retenant ainsi toute l'attention de la classe politique et de la presse" (OCDE, 2002, p. 187). L'OCDE cite également les Statistics Canada, soulignant : 'Notre système statistique, tout au moins en ce qui concerne les statistiques économiques, serait gravement inadéquat s'il n'était pas en mesure de détecter les transactions 'cachées' d'une telle ampleur' (ibid). Ou, comme le souligne encore le Rapport Statistique de l'OCDE : 'Elles tendent toutefois à produire des mesures extraordinairement élevées, dépourvues de bases scientifiques sérieuses, mais qui n'en retiennent pas moins toute l'attention de la classe politique et de la presse' (Blades & Roberts, 2002). Nous pouvons au moins espérer que cette attention publique contribue à accroître la prise de conscience, bien que certains se demandent si souligner l'ampleur de l'économie souterraine en termes du nombre d'acteurs et du volume de la fraude fiscale n'inciteraient pas plus de monde à s'engager sur cette voie.

Lors du colloque d'avril 2003, nous avons mis les deux groupes (comptables nationaux et universitaires) en contact afin d'améliorer la compréhension générale et les connaissances mutuelles des méthodologies utilisées. Les estimations de l'économie non mesurée ne sont pas identiques lorsque l'on se base sur les activités ou revenus non taxés. Certaines de ces différences peuvent être comprises comme étant des différences existant entre revenu brut et revenu net. Traduire ces différences en véritables variables telles que l'emploi devrait aboutir à une plus grande convergence encore des estimations ou à la mise en évidence des contradictions à résoudre ; (par exemple, les estimations nominales élevées de Schneider peuvent difficilement être traduites en emploi véritable à bas salaires de l'économie clandestine, car cela donnerait lieu à une augmentation de l'ampleur relative).

Un examen du rapport détaillé des comptables nationaux belges (décrit dans Pacolet & Marchal, 2003a), qui présente l'approche ascendante détaillée choisie pour évaluer l'exhaustivité des comptes, il apparaît qu'il pourrait s'agir d'un instrument optimal pour procéder à une estimation de l'économie souterraine et alimenter le débat public en la matière. Le rapport donne un aperçu potentiel de l'ampleur des revenus et de la production non déclarés dans les différents secteurs, en vue d'amorcer un débat sur le réalisme des paramètres utilisés dans les comptes nationaux et de procéder à une comparaison avec les résultats universitaires. Le lancement d'un tel débat fait l'objet, en Belgique tout au moins, d'une certaine réticence. Dans d'autres pays, et à l'échelon européen, le débat est ouvert. Toutefois, la Belgique participe activement à l'amélioration de l'exhaustivité de ses comptes nationaux. La Belgique compte d'ailleurs parmi les pays qui incluent l'économie non observée dans la comptabilité nationale, et est mentionnée à ce titre dans le récent aperçu des méthodologies des Nations Unies. Elle continuera aussi à contribuer à l'évaluation des activités illégales.

Nous pensons que, en faisant appel à une 'arithmétique logique', nous pouvons nous baser sur les autorités de contrôle elles-mêmes, pour décrire non seulement leurs efforts pour mettre à jour la fraude mais également leurs résultats dans leur lutte contre la fraude, sans oublier que l'estimation de l'ampleur de la fraude fait partie de cette bataille. Cette façon de procéder est en contradiction totale avec l'attitude observée par moments au sein de l'appareil de contrôle belge lorsque nous avons demandé des informations sur l'ampleur du phénomène de la fraude. Il nous a été répondu que leur responsabilité principale était de lutter contre la fraude, et non de l'étudier ou d'en estimer le volume. Les évaluations de la fraude émanant des activités de contrôle régulières et spéciales menées au sein des administrations fiscales et sociales peuvent constituer une troisième source d'information sur ce phénomène.

Ces trois types de statistiques sont importants, parce qu'elles permettent non seulement de sensibiliser à la question, mais aussi d'élaborer et d'assurer le suivi des politiques en la matière. Nous prônons un aperçu complet du travail non déclaré, en ce compris le secteur domestique, les industries traditionnelles et les activités illégales et criminelles, car d'une manière ou d'une autre, toutes ces activités représentent une menace pour l'Etat-providence, quoique à des degrés d'importance et de danger divers.

2.3. CONCLUSION

Disposer de statistiques adéquates est une condition préalable à la poursuite de la lutte contre le travail au noir. Bien qu'un parti politique belge et le gouvernement belge actuel stipulent, dans un récent accord gouvernemental, qu'ils entendent renforcer la lutte contre la fraude fiscale et sociale, les estimations quant à l'étendue du phénomène sont toujours inexistantes ou trop vagues. Par exemple, le parti socialiste belge a annoncé, lors de congrès électoraux, son intention de réduire la fraude de 50% (nous supposons une définition large). Dans l'accord gouvernemental, aucun objectif précis n'a été formulé. De récentes interviews (Laatste Nieuws, 9 août 2003) font mention d'un objectif équivalent à 1 milliard d'€. Cela laisserait entendre que la fraude totale équivaldrait seulement à 2 milliards d'€, soit un chiffre nettement inférieur même aux estimations les plus modérées (voir Pacolet & Marchal, 2003). Ce bref aperçu montre clairement que cette lacune est ce qui constitue la faiblesse (par définition pour les activités non déclarées ?) de toute cette ligne politique. La nécessité de disposer de statistiques fiables est encore plus criante lorsqu'il est question d'objectifs politiques et d'évaluation dans ce domaine. Rien de surprenant à ce que la Commission européenne ait fait de la lutte contre le travail au noir une priorité dans ses Directives pour l'emploi 2003, soulignant que, "La priorité doit être accordée à l'amélioration des connaissances statistiques sur l'étendue du travail au noir dans les Etats membres et l'UE" (Commission européenne, 2003, p.7). Plus concrètement, les "Etats membres ... investiront dans l'élaboration d'une base statistique au niveau national et communautaire afin de mesurer l'étendue du problème

et les progrès accomplis au niveau national. Les politiques chercheront à obtenir, d'ici 2010, une réduction substantielle du travail au noir dans chaque Etat membre au moyen d'une base statistique améliorée" (Ibid, p.14).

3. L'ETAT-PROVIDENCE EN DANGER

Comme mentionné plus haut, le tableau complet du phénomène de travail au noir dont nous disposons aujourd'hui s'inspire de la triple menace qui pèse sur l'Etat-providence. Cette menace vaut pour tous les types d'activités, des activités souterraines ou moins officielles aux activités illégales. La menace peut provenir tant de la cause que du remède.

3.1. LE TRAVAIL NON DECLARE : LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT-PROVIDENCE

Dans cet exposé, nous distinguons trois types d'activités dans le cadre desquelles le travail au noir peut se développer : l'emploi dans le secteur de l'aide domestique, l'emploi dans le marché du travail régulier, et les activités des secteurs criminels.

L'emploi dans le secteur domestique et dans le domaine des services de proximité revêt une importance de plus en plus vitale pour les ménages. (En ce qui concerne la Belgique, le montant dans ce secteur est même estimé aussi important que les salaires non déclarés, bien qu'il s'agisse probablement d'une surestimation. Voir Pacolet & Marchal, 2003a). Quoi qu'il en soit, le 'travail au noir' dans ce secteur implique souvent des salaires relativement bas d'une part, mais aussi l'absence de protection en matière de sécurité sociale ainsi que d'autres mauvaises conditions de travail. Enfin, nous souhaitons mettre en évidence les activités illégales dans le cadre desquelles des migrants illégaux sont employés dans ce secteur, et les activités irrégulières effectuées par des travailleurs 'au pair'. La solution de la régularisation sans taxation proposée pour résoudre ce problème n'aura pas d'impact direct significatif sur le budget du gouvernement, mais pourrait cependant améliorer fortement la situation des travailleurs. D'autre part, cette approche aura des conséquences négatives pour le budget de protection sociale futur et pourrait susciter certains problèmes de distribution dans le cas où les utilisateurs de ce type de travail seraient des groupes à revenus élevés. La question est de savoir si ce type de valeur ajoutée doit être taxé ou non, et dans la négative, pourquoi non. Le risque est que si nous acceptons cette exemption, le même traitement sera exigé pour d'autres catégories de valeur ajoutée, ce qui accentuera encore l'érosion de la base fiscale.

Deuxièmement, l'occurrence du travail au noir à un degré plus ou moins généralisé dans les industries traditionnelles conduit non seulement à une érosion implicite de la capacité de financement de l'Etat et du système de protection sociale, mais engendre également un dumping fiscal et social et la sortie d'un grand nombre hors des pratiques économiques loyales. Cet état de fait peut conduire à la 'contamina-

tion' d'autres activités (régulières) et produire pour la majorité de la population une mentalité caractérisée par un manque de sens de la responsabilité publique, créant ainsi un cercle vicieux de travail au noir.

Troisièmement, la définition du travail au noir est souvent liée à des activités illégales et criminelles. Ce lien direct ou indirect - indirect dans le sens où il ébranle la mentalité publique - et l'absence d'un système de contrôle et de sanction adéquat engendre un terrain propice au crime et à la fraude organisés à grande échelle. Il en résulte finalement une menace déstabilisatrice sur le plan social et un système étatique qui est lui-même en danger.

Ce tableau complet des activités non déclarées se retrouve dans de nombreux points de la définition utilisée par les chercheurs et les instituts de la statistique, et jusque dans les documents des responsables politiques. Même lorsqu'un monde de différences les sépare, les trois types d'activités mentionnés sont toujours entremêlés. Elles partagent la particularité de menacer l'Etat-providence et la protection sociale prise dans une acception large. Le lien direct avec l'Etat-providence est que les activités non déclarées minent le financement des dépenses sociales, évitent la réglementation sociale et alimentent le discours politique visant à réduire encore le niveau de protection sociale. Le niveau du travail au noir et son influence sur les activités économiques sont des facteurs essentiels. La mesure du niveau du travail au noir occupe une place importante dans ce discours politique. Si elle est importante, le manque de revenus pour financer l'Etat-providence est substantiel et la nécessité de lutter contre ce type de travail est grande. Si elle est faible, nous devons cesser d'en rejeter la responsabilité sur le rôle important joué par l'Etat-providence, et cesser de prôner une réduction du niveau de protection sociale. Quelles que sont les preuves d'une relation entre le travail au noir et la protection sociale, et quelles sont les preuves que la protection sociale réduise l'efficacité et la croissance économique ?

3.2. RELATION ENTRE TAXATION, PROTECTION SOCIALE ET TRAVAIL NON DECLARE

3.2.1. Le travail au noir est-il en expansion ?

Le volume de travail au noir est-il en augmentation ? En l'absence de statistiques fiables et comparables, aucune réponse ne peut être formulée à cet égard. Certaines études donnent à penser que ce taux est en effet en augmentation (p. ex. F. Schneider), et préconisent de réduire encore la pression fiscale. Cette analyse paraît toutefois étrange car l'économie étant de plus en plus formalisée, on pourrait logiquement s'attendre à une régression du travail au noir (cf. ci-dessous). Lorsque la pression fiscale diminue (ce qui est le cas), l'économie non déclarée, si l'on en croit certaines théories, devrait décliner. Par conséquent, il est impossible de déterminer avec certitude l'évolution ou les facteurs déterminants du travail au noir. Les chiffres synoptiques ci-dessus présentent l'évolution des estimations du travail au noir au fil du temps. On y voit des pays caractérisés par des niveaux globaux différents, mais

on y distingue également différentes tendances. Ces différences sont sûrement liées aux divergences en matière de méthodologie d'estimation. Alors que dans certains pays, le niveau de travail au noir semble en hausse, il semble diminuer dans d'autres. Certains facteurs déterminants seront examinés plus en détail ci-dessous.

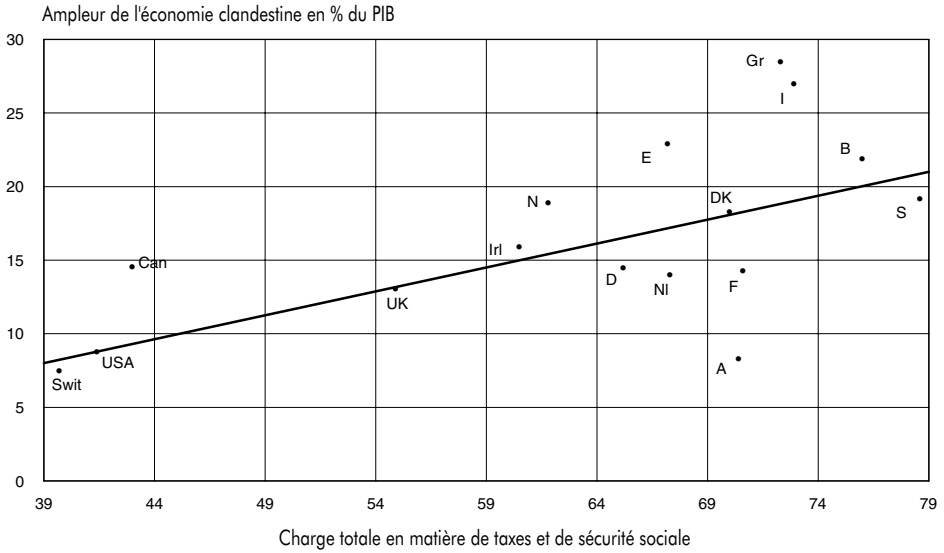
3.2.2. Le niveau de travail au noir est-il élevé (et croissant) en raison des niveaux élevés (et croissants) de taxation et de protection sociale ?

a) Niveau

Le motif économique est fréquemment cité comme la principale cause des économies souterraines est qu'un haut niveau de taxation et de cotisations sociales engendre du travail au noir. C'est là le tableau (Figure 5) brossé il y a quelques années par l'étude du professeur F. Schneider (1999). De nouvelles données sont présentées par Schneider lui-même dans ce numéro (F. Schneider, 2003), ce qui nous conduit au défi (voire à la menace) que nous souhaitons discuter dans le cadre de ce colloque. Les questions sont les suivantes : la fraude fiscale est-elle plus répandue du fait des niveaux de taxation élevés ? Par ailleurs, le maintien de l'Etat-providence ou de l'Etat en général à son niveau de développement actuel sera-t-il de plus en plus difficile en raison de l'érosion des recettes fiscales ? Ou bien les changements politiques visant à réduire cette charge fiscale aboutiront-ils en fin de compte au même résultat, à savoir à la réduction des dépenses sociales et des autres rôles de l'Etat ? Les mêmes questions peuvent être posées en ce qui concerne le niveau total des cotisations sociales ou la charge réelle en tant que part du PIB.

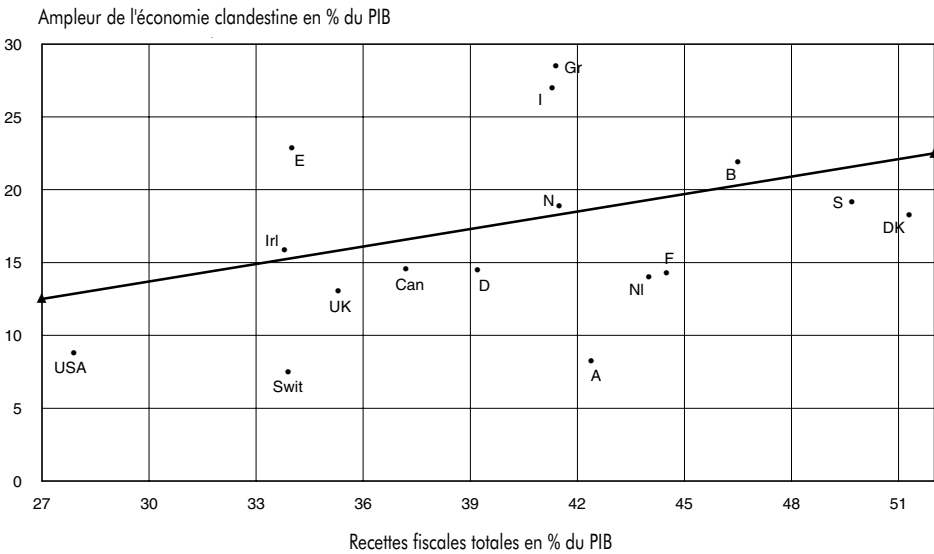
La figure 6 suivante illustre la relation entre l'ampleur de l'économie clandestine et les recettes fiscales totales (Figure 6).

FIGURE 5 : RELATION ENTRE LA CHARGE FISCALE ET PARAFISCALE NOMINALE ET LA PART DE TRAVAIL NON DECLARE



Source : Schneider (1999)

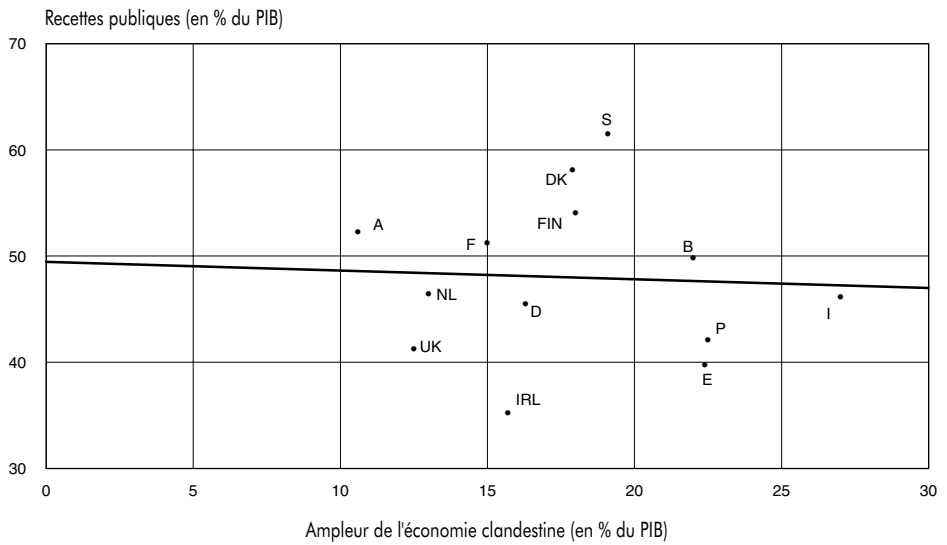
FIGURE 6 : RELATION ENTRE LA CHARGE FISCALE REELLE ET LA PART DE TRAVAIL NON DECLARE



Source : Schneider (1999)

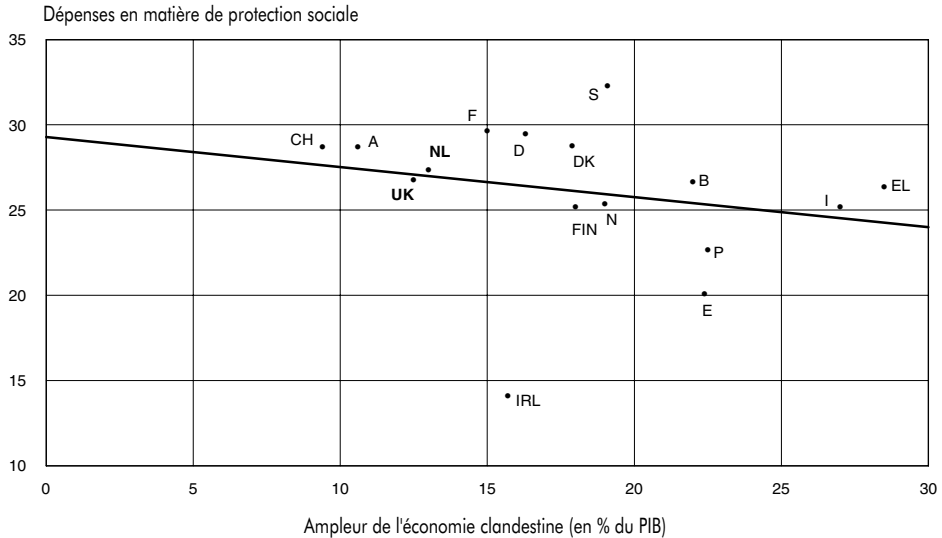
Ce tableau est influencé par des aberrances. La relation entre la pression fiscale et le niveau de l'économie souterraine est moins explicite et diffère lorsque l'échantillon des pays est modifié. Comme l'illustrent les Figures 5 et 6, certains pays ont un secteur non déclaré important et une faible pression fiscale, alors que d'autres ont une économie clandestine relativement restreinte tout en ayant une pression fiscale élevée. S'agissant de l'UE, cette relation est encore plus négative lorsque nous comparons le volume de travail au noir et le niveau des dépenses sociales (figure 8). Les pays caractérisés par un niveau élevé de protection sociale ont un niveau plus réduit de travail au noir. Au vu de nos inquiétudes pour l'avenir de l'Etat-providence, ce constat est extrêmement important. Il n'existe pas de contradiction entre un niveau élevé de protection sociale et des niveaux plus réduits de travail au noir.

FIGURE 7 : RELATION ENTRE L'ETENDUE DU TRAVAIL NON DECLARE ET LES RECETTES PUBLIQUES (EN % DU PIB), 2001



Source : Schneider 2003 – Indicateurs EURO d'Eurostat

FIGURE 8 : AMPLEUR DE L'ECONOMIE CLANDESTINE (2001/2002) ET DEPENSES EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE (2000) EN % DU PIB



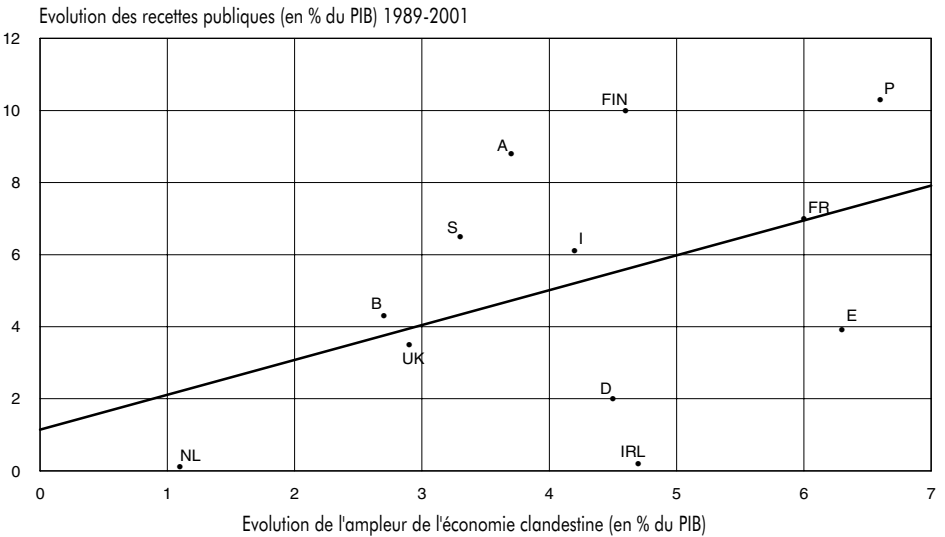
Source : Schneider 2003 et Eurostat 2003

b) Evolution

La nouvelle étude du professeur Schneider (2003 ; voir plus loin dans ce numéro) offre de nouvelles preuves confirmant l'expansion du travail au noir, mais la place-t-elle en corrélation avec l'accroissement de la pression fiscale ? Si l'on examine les informations fournies, ainsi que l'évolution des recettes publiques ou des dépenses en matière de protection sociale, telle que présentée dans les figures ci-après, l'accroissement du travail au noir et de la pression fiscale semble afficher une tendance clairement positive (Figure 9). Mais ne partageons-nous pas l'impression générale que le travail au noir persiste malgré le recul - ou du moins la stagnation - de la pression fiscale et parafiscale ? Lorsque l'on scinde cette série en deux segments se dégage le constat suivant : les pays enregistrant une régression ou une croissance plus lente des recettes publiques semblent connaître une augmentation un peu plus rapide du travail au noir (Figures 10-11). Nous n'observons pas le même schéma quant aux variations dans les dépenses sociales : la croissance plus rapide des dépenses sociales coïncide avec une croissance plus rapide du travail au noir durant la période 1991-2000, mais aussi (quoique de façon moins manifeste) durant la période 1991-1996 et la période 1996-2000 (Figures 12 à 14). Ces relations ne sont pas définitives et exigent une étude plus approfondie : les niveaux élevés de protection sociale ne semblent pas correspondre à des niveaux élevés de travail au noir, mais bien l'augmentation des dépenses (révéleraient-elles des groupes susceptibles d'être impliqués dans le travail au noir ?). A titre d'exemple, lorsque nous avons exa-

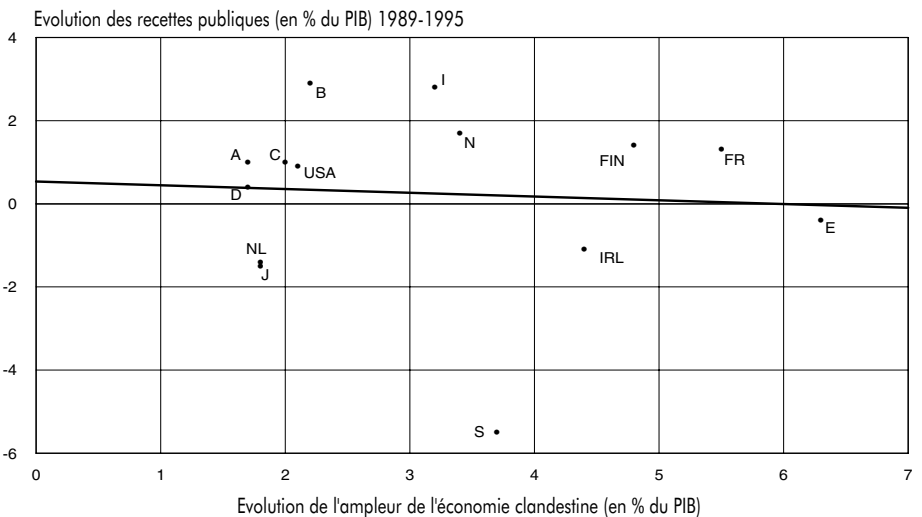
miné la protection sociale en tant que telle comme élément de la protection sociale globale, nous avons constaté une relation négative. La protection sociale en nature est-elle mieux préservée du travail au noir ?

FIGURE 9 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES POUR 1989-2001



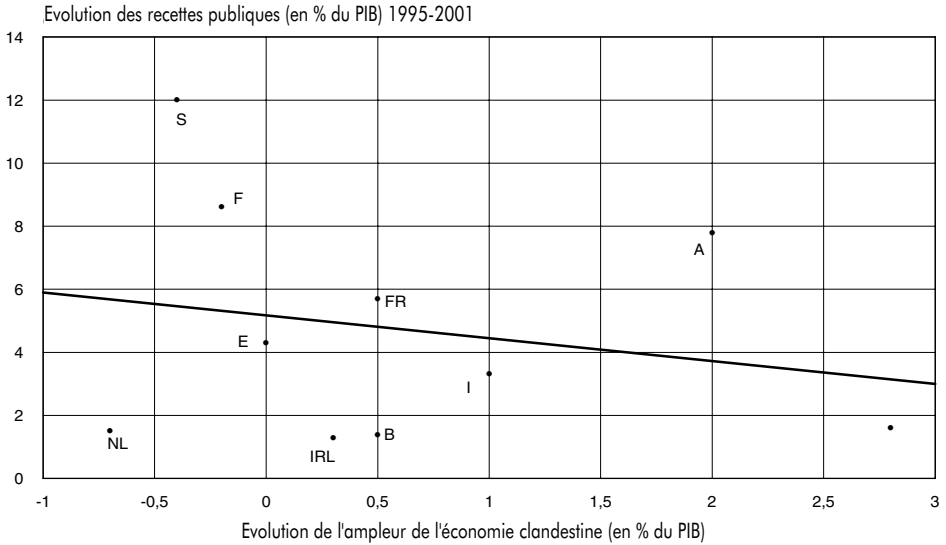
Source : Schneider (2003) - Données de l'OCDE en matière de santé 2002 - Indicateurs EURO d'Eurostat

FIGURE 10 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES POUR 1989-1995



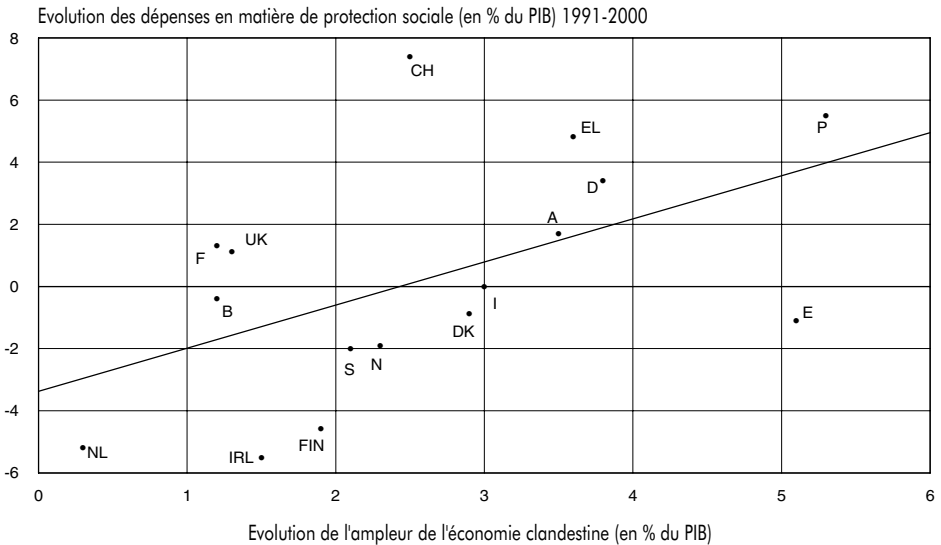
Source : Schneider (2003) - Données de l'OCDE en matière de santé 2002 - Indicateurs EURO d'Eurostat

FIGURE 11 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES POUR 1995-2001



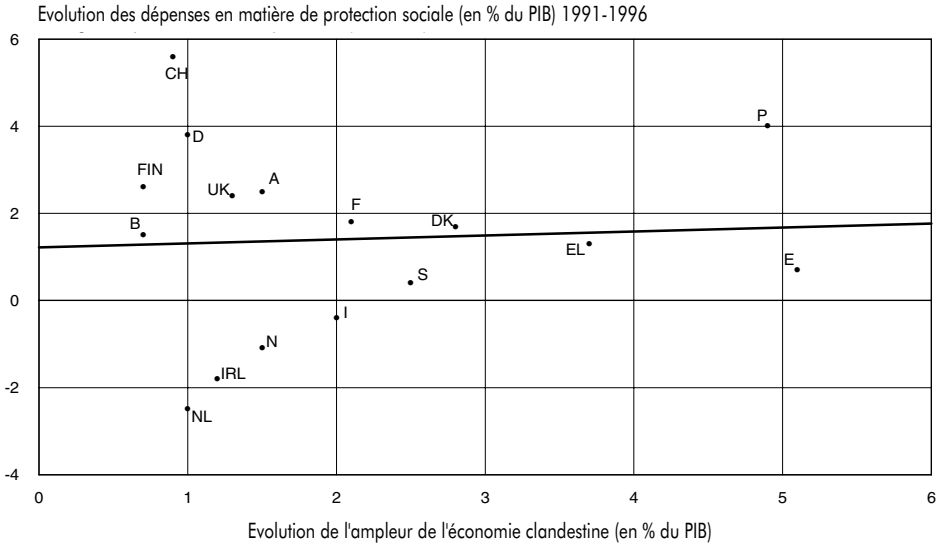
Source : Schneider (2003) - Données de l'OCDE en matière de santé 2002 - Indicateurs EURO d'Eurostat

FIGURE 12 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES DEPENSES SOCIALES POUR 1991-2000



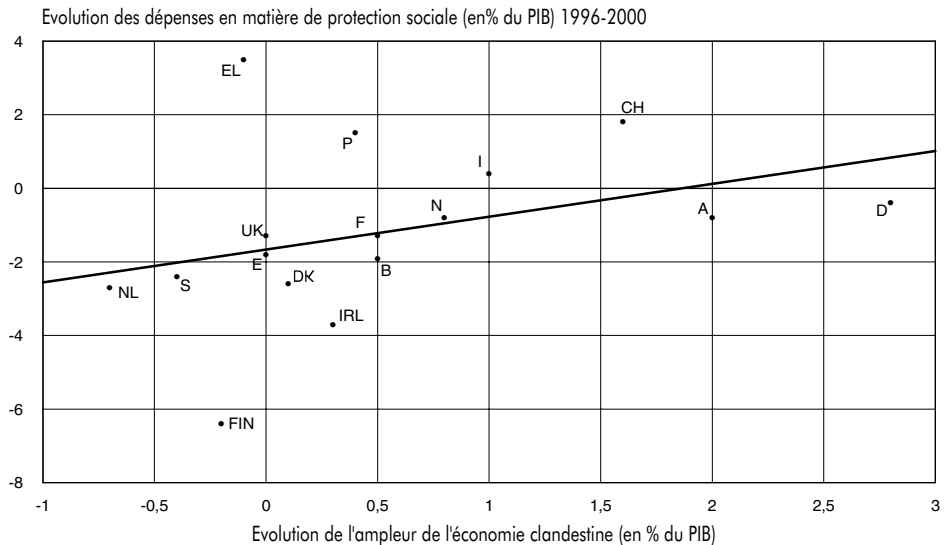
Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

FIGURE 13 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES DEPENSES SOCIALES POUR 1991-1996



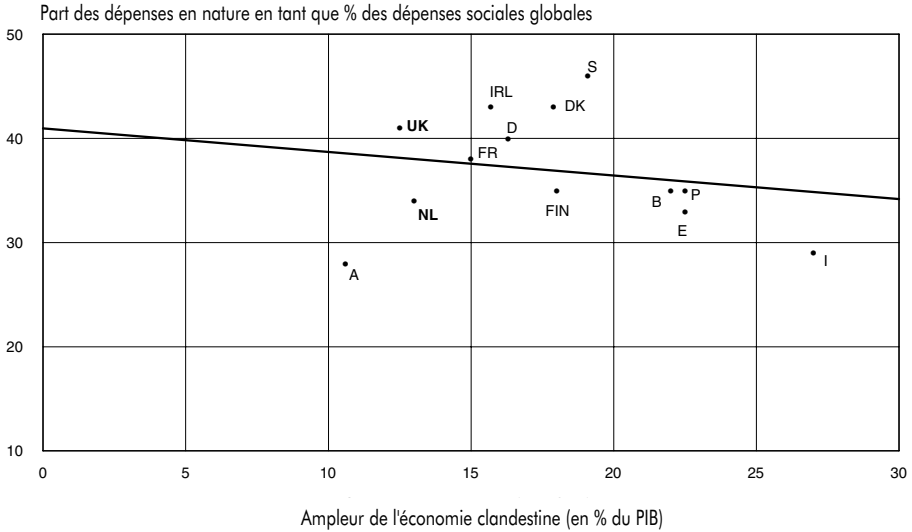
Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

FIGURE 14 : RELATION ENTRE LA CROISSANCE DU TRAVAIL NON DECLARE ET L'EVOLUTION DES DEPENSES SOCIALES POUR 1996-2000



Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

FIGURE 15 : AMPLEUR DE L'ECONOMIE CLANDESTINE (2001/2002) ET ORIENTATION VERS LA PROTECTION SOCIALE EN NATURE (1995)

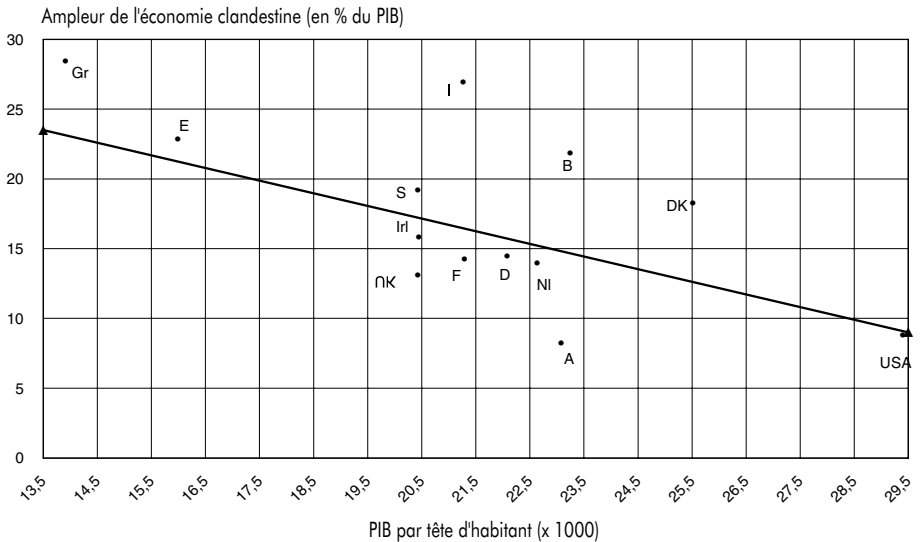


Source : Schneider (2003) et OCDE (1998)

3.2.3. Déterminants du niveau de travail au noir

Nous ne pouvons plus éviter l'impression selon laquelle le niveau de l'économie non officielle (dont l'acception est, en effet, légèrement différente) et de l'économie souterraine est également lié aux stades du développement économique. La Figure 16 illustre la relation entre le revenu national par tête d'habitant et le revenu non déclaré.

FIGURE 16 : RELATION ENTRE LE REVENU NATIONAL ET LA PART DE TRAVAIL NON DECLARE



Source : Schneider (1999)

Il semble que les pays à faible revenu se caractérisent par un taux plus élevé de travail au noir. Plus l'économie officielle est riche, plus l'économie non déclarée est faible. Dans certaines de ces économies, la couverture plus étendue des services publics (jusqu'à 30% des activités totales) accroît les difficultés inhérentes aux activités irrégulières. De plus, bon nombre des activités économiques sont de plus en plus formalisées, ce qui réduit les opportunités de travail au noir. A mesure que la croissance économique ou le revenu national augmentent, certains revenus sont davantage taxés. Cette situation devrait favoriser la fraude fiscale et le travail au noir, mais tel n'est pas le cas.

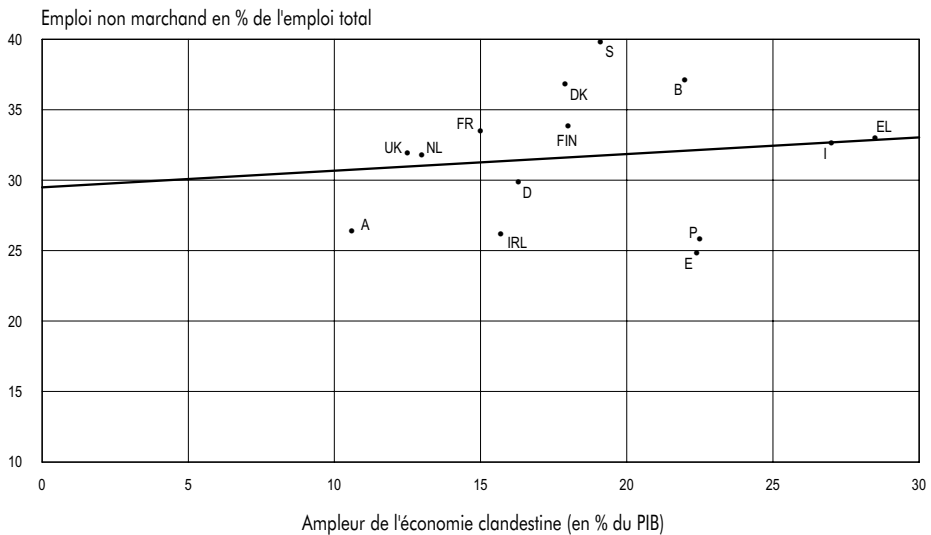
3.3. A LA RECHERCHE D'AUTRES DETERMINANTS ET D'UNE AUTRE PORTEE POUR LE TRAVAIL NON DECLARE

La place de la Belgique dans cette liste de pays associés à leur niveau de travail au noir est aussi remarquable que la liste en elle-même, étant donné que les Etats-providence méditerranéens figurent en tête de la liste des pays à taux élevé de travail au noir, suivis par les pays scandinaves (voir Figure 17, où les pays concernés sont regroupés dans la section de droite). La Belgique se situe au milieu de ces deux groupes, avec un niveau relativement élevé de travail au noir. Nous avons retrouvé la Belgique exactement à la même position lorsque nous avons évalué l'aspect du développement des services dans le contexte du plan d'action national belge pour l'emploi en 2001 et durant la période préalable. Nous en avons conclu que la Belgique

pouvait être classée au sommet de la liste des pays possédant un taux élevé d'emplois développés dans le secteur des services non marchands. Cela correspond, dans une large mesure, à ce que nous considérons comme l'Etat-providence, (si l'on ne tient pas compte des dépenses en espèces de celui-ci). Ces dernières sont plus étoffées dans les pays scandinaves. La Belgique se situe également à l'autre extrémité du spectre en ce qui concerne le niveau du travail indépendant, avec quelques pays méditerranéens (Pacolet & Van Damme, 2001). A titre d'exemple, cette catégorie est également importante en Belgique dans le secteur des soins de santé, mais ce champ d'application dépasse le cadre du présent article (4). Quel est le lien avec la part de travail au noir ?

3.3.1. Le travail au noir et la part d'emplois dans le secteur non commercial

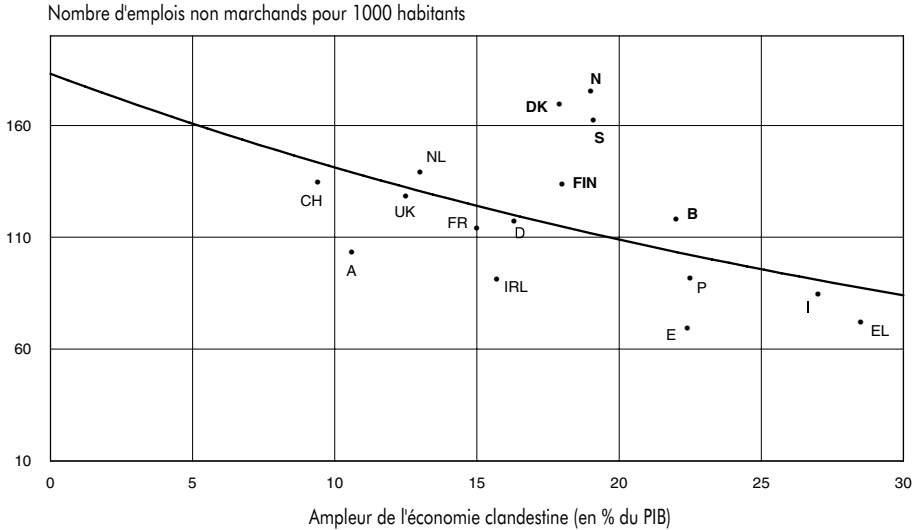
FIGURE 17 : AMPLEUR DE L'ECONOMIE CLANDESTINE (2001/2002) ET PART DE L'EMPLOI NON COMMERCIAL EN % de L'EMPLOI TOTAL



Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

(4) L'article de J. Yfantopoulos illustre le niveau élevé de travail non déclaré dans le secteur des soins de santé en Grèce. Il est également élevé dans l'hypothèse des comptes nationaux en Belgique (voir Pacolet & Marchal, dans ce numéro).

FIGURE 18 : AMPLEUR DE L'ECONOMIE CLANDESTINE (2001/2002) ET PART DE L'EMPLOI NON COMMERCIAL EN NOMBRE POUR 1000 HABITANTS



Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

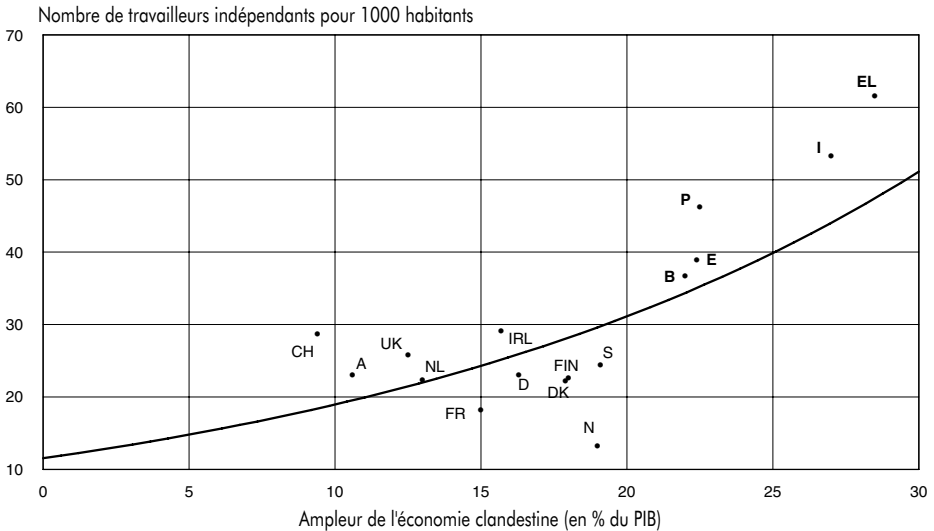
En premier lieu, nous constatons que la Belgique est particulièrement bien cotée en tant qu'Etat-providence hautement développé. Si l'on exprime les chiffres en pourcentage de l'emploi total, on n'observe pas de relation claire (ou alors une relation légèrement positive) entre l'emploi non marchand et le travail au noir, mais il semble y avoir une relation négative entre la part de travail au noir et le nombre de personnes pour 1000 habitants actifs dans le secteur non marchand. Cette situation montre que l'activité dans le secteur non marchand est moins propice au travail au noir, mais cela ne semble pas se vérifier pour l'ensemble des secteurs non marchands, comme nous pouvons l'inférer des informations belges sur la fraude dans le secteur des soins de santé.

3.3.2. Le travail au noir et les travailleurs indépendants

La figure 19 illustre la situation de la Belgique - avec les pays méditerranéens - en tant que pays à taux relativement élevé de travail indépendant (chiffres exprimés en personnes pour 1000 habitants). Plus les travailleurs indépendants sont nombreux, plus la part de travail au noir est élevée. Cette relation confirme les observations effectuées ailleurs en ce qui concerne les 'secteurs à risque' pour le travail au noir, qui comptent de nombreux indépendants (restauration, commerce de détail, horticulture). Dans certains cas, comme en Belgique, il existe également un problème d'utilisation (d'abus) du statut d'indépendant afin d'éviter les cotisations inhérentes

au travail déclaré (mais cette situation est prise en compte dans le PIB officiel enregistré). L'objectif consiste, en l'occurrence, à éviter les cotisations sociales plus élevées des travailleurs salariés.

FIGURE 19 : AMPLEUR DES ECONOMIES CLANDESTINES (2001/2002) ET PART DE TRAVAILLEURS INDEPENDANTS EN NOMBRE POUR 1000 HABITANTS



Source : Schneider (1999) et Eurostat (2003)

Ces données illustrent, une fois encore qu'au niveau européen, il n'existe pas de preuves attestant totalement du parallélisme entre travail au noir et niveaux élevés de l'Etat-providence. Au contraire, il est impossible d'obtenir un degré élevé de protection sociale si le taux de travail au noir est important, et les niveaux élevés de protection et de dépenses sociales, qui entrent également dans la composition du PIB officiel, sont moins propices au travail au noir. Mais il y a plus. Pour remplir son devoir en matière de dépenses sociales, l'Etat a besoin d'une large base de financement et l'élargissement de l'assiette fiscale et des cotisations sociales constitue la principale préoccupation dans ce contexte.

3.4. TESTS D'EVALUATION ET FIXATION DES OBJECTIFS

Une récente étude destinée aux CE (Regioplan, 2001) précisait qu'il n'était pas nécessaire de fixer des objectifs dans la lutte contre la fraude, dans le sens où aucun taux de rendement ou de succès n'est utile aux contrôleurs. Ce constat est surprenant, étant donné que la fixation d'objectifs semble souhaitable dans toute activité,

et peut-être même encore davantage dans les domaines où il est difficile de procéder correctement aux enregistrements et à l'évaluation. Le phénomène du travail au noir devrait faire l'objet d'une surveillance étroite, surtout lorsqu'il semble augmenter.

Nous estimons qu'ici aussi, il est utile de recourir à une politique et à une pratique d'évaluation, ce qui implique ou facilite l'établissement d'objectifs, d'indicateurs et de directives. La généralisation de la 'méthode ouverte de coordination' à l'échelon européen pour plusieurs domaines politiques (emploi, pauvreté, pensions) révèle la faisabilité et l'utilité d'une telle stratégie. Cette méthode passe par la définition d'objectifs communs à l'échelon européen, la conception de politiques nationales permettant d'atteindre ces objectifs à l'échelon européen, et la diffusion de rapports sur les développements et les résultats des politiques nationales. Une comparaison entre les pays européens sur la base de faits et chiffres comparables n'est dès lors possible que moyennant l'application d'une définition et de statistiques communes, ce qui nous ramène au problème de la définition et de la mesure du niveau de l'économie souterraine ainsi que de l'évasion des taxes et des cotisations.

3.5. SECTEURS ET CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES

La recherche de faits et de chiffres permettant d'identifier certains secteurs ou groupes spécifiques ciblés est également importante car il faut s'assurer de s'attaquer d'abord aux auteurs d'infractions les plus importantes. Nous sommes partisans du fait que le travail au noir, dans sa définition la plus large, soit combattu : non seulement les activités criminelles ou quasi criminelles, comme la fraude organisée et la fraude internationale, mais également les diverses formes individuelles d'abus et plus aisément acceptées par le public. La criminalisation (amendes plus élevées) de certains actes - comme ceux de la criminalité en col blanc - constatée dans certains pays illustre cette transition : ces actes sont assimilés à des crimes et doivent être jugés en conséquence. Il n'est pas nécessaire d'établir un degré de tolérance différent pour ces actes. Cette situation peut être comparée à la nouvelle politique adoptée en Belgique quant au renforcement des mesures prises à l'encontre des conducteurs condamnés pour infractions routières et alcoolisme. Les contrôles sont plus nombreux et les sanctions, plus sévères. Dans ce contexte, il n'y a aucune raison de traiter différemment l'abus de cotisations ou d'allocations ; ces deux formes d'abus doivent être contrôlées et sanctionnées. Mais une fois encore, nous voyons se profiler le risque que les bénéficiaires d'allocations soient contrôlés plus fréquemment et fassent l'objet d'une évaluation en termes d'éligibilité et d'abus, et que les sanctions relatives à ces fraudes soient elles aussi sévères (voir Pacolet & Marchal, 2001). Ce type de fraude sociale (fraude aux allocations) est de plus en plus souvent évoqué mais l'impact d'un tel abus est probablement limité en termes de masse macroéconomique et même de possibilités.

D'après nous, les meilleures pratiques telles que l'acceptation de faibles revenus forfaitaires ou l'exemption de la taxation pour certaines catégories (comme le secteur 'horeca' ou l'aide à domicile) ne contribuent pas à la résolution du problème, car elles compromettent l'équilibre des finances publiques. Comment rendre à César ce dont il a besoin pour organiser notre Etat-providence ? (Voir la contribution de J. Renders dans ce numéro). Il est remarquable de constater dans quelle mesure la volonté d'éviter la concurrence fiscale et la non-taxation des revenus de capitaux au sein de l'OCDE et de l'UE a fini par déboucher sur l'identification de systèmes de concurrence fiscale inéquitable et, partant, sur une longue liste de paradis fiscaux, ce qui s'est traduit par une proposition (quoique modeste) de taxation des revenus de l'épargne. La même évolution est envisageable pour la taxation d'autres revenus non déclarés.

Ces efforts doivent inclure la prise en compte non seulement de l'économie non déclarée, au sens que les comptes nationaux donnent à la non-déclaration, mais encore la description précise du revenu non déclaré, en ce compris les revenus et activités non taxés. Ceci constituerait une aide supplémentaire dans la lutte contre le travail au noir.

4. PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE ET OPTIONS

Nous observons une prise de conscience croissante de l'importance d'une définition précise, d'une mesure adéquate et d'une lutte efficace contre la fraude fiscale et sociale ainsi que la nécessité de l'éviter ou de la contrôler. Cette préoccupation augmente sous la pression des observations mises en évidence par certaines études ayant démontré l'expansion du travail non déclarétravail au noir.

4.1. PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE

Malgré cette incertitude, une prise de conscience accrue dans les sphères politiques donne naissance à un certain nombre d'initiatives proposées par le Parlement européen et la Commission européenne. Cette politique est renforcée par la Stratégie européenne pour l'emploi. On constate les mêmes intérêts et débats à l'échelon national, en termes de recherches comme d'actions concrètes. Pour résoudre les problèmes de mesure et de définition, au niveau mondial ainsi qu'aux niveaux de l'OCDE et d'Eurostat, des incitants sont donnés pour améliorer les mesures et pour inclure l'économie non observée. Le fait que, pour la seconde moitié de 2003, la présidence italienne fait de la lutte contre le travail au noir une priorité, constitue une étape importante (5). Pour augmenter la prise de conscience, il faut disposer de chiffres fiables, des points de référence et des cibles bien définies

(5) Programme de la Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne (du 1er juillet au 31 décembre 2003), 'Europe: citoyens d'un rêve commun', p.34: La présidence italienne organisera un séminaire européen ... et elle est disposée à élaborer une résolution du Conseil fondée sur les conclusions qui seront tirées de cette rencontre.

(comme c'est le cas dans toute méthode ouverte de coordination). Cela donne au présent volume d'articles relatifs aux mesures une valeur aussi grande que l'action à proprement parler. En Belgique, la nouvelle déclaration gouvernementale souligne la lutte contre la fraude (sous toutes ses facettes). Mais, en Belgique, nous ne disposons pas non plus de certains faits et chiffres qui se révéleront nécessaires pour l'évaluation ultérieure du résultat.

4.2. SOLUTIONS POTENTIELLES ET PLUS EFFICACES

4.2.1. L'illusion de la non-taxation/défiscalisation et déréglementation

D'après nous, comme nous l'avons expliqué précédemment, l'exonération fiscale ou la diminution de la pression fiscale ne résoudra pas le problème, car les taxes ne sont et ne doivent être levées que pour répondre à des besoins publics et sociaux manifestes. Vu le vieillissement de la population il est évident que les dépenses sociales en matière de pensions et de soins de santé devront augmenter. Le maintien et le développement au même niveau de l'Etat-providence requerront des recettes supplémentaires. La lutte contre le travail au noir via la non-imposition n'entraînera dès lors qu'une chute des recettes fiscales. Mais il n'est pas non plus certain que la réduction de la taxation entraîne une diminution du travail au noir. Au contraire, alors que la pression fiscale et parafiscale recule dans de nombreux pays, les taux de travail au noir y sont, quant à eux, en pleine expansion.

D'aucuns estiment que le taux de travail au noir s'est accru à cause d'une augmentation de la pression fiscale. Mis à part le manque de données statistiques, un autre facteur nous fait douter de cette assertion. Ainsi, on a souvent mentionné l'existence d'un 'gradient nord-sud' au sein de l'Europe. Nous savons que les régions caractérisées par des niveaux plus faibles de taxation et de protection sociale possèdent un degré plus élevé d'économie informelle et non déclarée, tandis que les sociétés démocratiques plus lourdement taxées connaissent une économie clandestine moins importante (6). Le constat selon lequel plus l'économie est collective, moins elle peut être organisée de manière informelle n'est-il qu'un artefact statistique - ou s'agit-il d'une étape vers un développement plus poussé - tandis que les économies plus pauvres disposent toujours de structures de production formalisées moins étendues ? Il n'est pas certain que l'économie informelle soit plus efficace en termes de production car en définitive, les économies plus officielles seront moins vulnérables au développement d'activités non déclarées.

(6) Nous ne sommes absolument pas certains que ceci soit valable pour les économies planifiées.

4.2.2. Réduction de la charge fiscale des secteurs/professions peu productifs

Une stratégie fiscale plus réaliste semble consister à réduire la pression fiscale et parafiscale (TVA comprise) sur des emplois moins productifs. C'est d'ores et déjà le cas dans certains pays pour certaines activités. L'étude du Regioplan cite la réduction (abolition) des cotisations de sécurité sociale pour le travail non qualifié et la réduction de la TVA pour le travail peu qualifié en tant que bonnes pratiques (Renooy, 2003, p.6). Mais une fois encore, la nécessité de recettes publiques impose des limites. Il arrive qu'une telle mesure débouche sur un résultat contradictoire : à titre d'exemple, les mesures visant à réduire les cotisations sont parfois compensées par une augmentation de la TVA. Nous craignons, en outre, que cette stratégie n'encourage la structure industrielle à s'orienter vers des activités moins productives.

4.2.3. Prévention administrative et suppression du piège des chèques (« vouchers ») et des nouvelles charges administratives

La mise sur pied de mesures davantage axées sur la prévention, comme la simplification des obligations administratives ainsi que des règles globales par le biais de l'intégration et de nouveaux développements informatiques (7), peut contribuer à la réduction des infractions dues à l'ignorance et aux erreurs d'interprétation. Il convient néanmoins d'entreprendre des actions visant à rendre les systèmes compatibles entre les différentes administrations afin de faciliter l'enregistrement et l'échange de données. Une telle initiative débouchera non seulement sur des réductions directes de la charge administrative (pour les entreprises ainsi que l'administration publique), mais elle contribuerait en outre à prévenir la non-déclaration, à améliorer l'efficacité du système de contrôle et à créer de nouvelles opportunités de contrôle. L'intégration de l'appareil de contrôle est un objectif louable, bien qu'assez irréaliste vu le nombre d'aspects en jeu. Le déploiement d'efforts plus axés sur la collaboration ainsi que l'offre de moyens supplémentaires pour l'échange d'informations (y compris l'établissement de rapports et l'analyse logique) semblent donc nécessaires.

Par ailleurs, nous ne prôtons pas la compensation des effets négatifs de l'administration via la création de nouveaux systèmes (chèques, par exemple) en tant que tels ou via la création de nouvelles formes de subsides et de non-taxation. Ces mesures ne peuvent être acceptables qu'après une évaluation adéquate des besoins (le gouvernement ne subsidie que les biens méritoires, à des fins d'équité ou de redistribution). On ne peut se contenter d'invoquer la création d'emplois (aussi louable que soit cette entreprise) ni d'affirmer qu'en cas de non-taxation, de taxation difficile ou

(7) Lorsque nous lui avons demandé davantage d'informations sur les mesures visant à simplifier les procédures administratives dans la lutte contre la fraude, un membre du personnel du Commissaire du gouvernement belge chargé de la simplification des procédures fiscales et de la lutte contre la grande fraude fiscale nous a répondu qu'on pouvait aisément résumer cette stratégie en un seul mot : 'e-government' (Philipsen, lors du colloque d'avril 2003).

d'évasion de la taxation, il faudrait tout simplement supprimer cette dernière. L'examen approfondi des caractéristiques intrinsèques de certains biens et services pour lesquels des chèques sont proposés ne révèle-t-il pas qu'ils demeurent parfois des produits de luxe pour lesquels des taxes de luxe sont appropriées, même si leur distribution et leur utilisation deviennent de plus en plus 'démocratiques' ? De plus, les chèques requièrent un système administratif complexe, incluant la création d'un nouveau système de paiement et de comptabilité afin de prévenir la fraude... à moins que l'intention ne soit de créer une nouvelle industrie multinationale fondée sur les subsides, la non-imposition et la déductibilité ? Parmi les autres problèmes figure le fait que les chèques peuvent rivaliser avec des systèmes existants (soins à domicile réguliers, par exemple) ou des services privés et qu'ils canalisent l'argent public vers des dépenses moins urgentes (comme les services d'aide domestique, même en l'absence de problème de santé et de dépendance).

4.2.4. Campagnes d'information visant à augmenter la prise de conscience

L'Etat-providence est en danger pour de multiples raisons et la volonté de payer sera compromise si les cotisations sont absentes ou rejetées. Certains disent que la notion de solidarité est sous-développée. Il est sans doute dangereux de se fier uniquement à la solidarité et à l'altruisme lors de l'élaboration de politiques. Peut-être même devrions-nous souligner la fonction primordiale de l'intérêt personnel au niveau des services, des dépenses, des rôles et de la légitimité de l'Etat. C'est le sentiment d'intérêt personnel qui, en définitive, rend les mesures acceptables à la population en ce qui concerne le contrôle du trafic routier et de l'alcoolisme au volant. L'une des conclusions de l'étude Regioplan précise que les campagnes d'information peuvent changer la mentalité et l'opinion du public, voire rectifier les comportements (du moins si l'on croit à la publicité). Nous pensons que cette attitude ne suffit pas si elle n'est pas combinée à une sensibilisation croissante du public envers la nécessité de la taxation et de la déclaration de l'ensemble des activités et revenus. Au contraire, elle peut s'avérer contre-productive si elle va de pair avec un discours généralisé sur la pression fiscale et la nécessité de la réduire (ce qui est le cas lorsque toutes sortes de réductions et exonérations fiscales sont proposées en même temps) ou si elle reste toujours confrontée aux lacunes du système public. Une fois encore, les taxes ne doivent être levées que là où elles s'avèrent nécessaires, et elles doivent être réduites dans la mesure du possible afin d'éviter la fraude.

4.2.5. Nécessité d'un contrôle et de sanctions

Dans le prolongement du point qui précède, nous pensons que les contrôles effectués très fréquemment - et impliquant la publication des actions entreprises dans certains secteurs ou liées à des réglementations spécifiques - déboucheraient sur une conscience accrue et auraient donc un effet préventif. La probabilité d'être pris sur le fait doit être augmentée. Dans cette optique, il conviendrait de multiplier les efforts de collaboration entre les différents services de contrôle (entre les différents ministères en ce qui concerne la fraude relative aux cotisations et allocations sur le

plan national et international). Il importe également de maintenir des investissements constants dans des équipements adaptés et du personnel dûment qualifié. Comme nous l'avons observé dans notre étude sur la fraude sociale en Belgique (Pacolet & Marchal, 2001), les contrôles effectués sont productifs, même en termes financiers.

4.2.6. Partenariats entre l'Etat et les partenaires sociaux

Un certain nombre de colloques, y compris celui-ci, révèlent le besoin croissant qu'ont les syndicats et l'industrie d'intensifier la lutte contre le travail au noir. Les enjeux sont bien plus importants si ce phénomène demeure l'objet d'une certaine tolérance : "le travail au noir est quand même du travail", affirme-t-on. Nous répondrons qu'une économie et une société de l'information moderne n'ont pas besoin d'activités non déclarées (exception faite du bénévolat et des activités domestiques). Parfois, les employeurs sont activement impliqués dans les mécanismes de fraude et dans certains secteurs, cette attitude possède même une base structurelle. Les entreprises sérieuses et les emplois réguliers bien protégés risquent d'être exclus du marché parce qu'elles sont concurrencées par les entreprises de mauvaise foi. Pour les syndicats, la persistance de la fraude aux allocations, combinée au travail non déclaré, compromet la légitimité – et même le financement – de ces éléments de protection sociale. A cela s'ajoute un risque de créer des sociétés caractérisées par la méfiance et l'égoïsme, au lieu de la légitimité, de la cohésion et de la solidarité. Cette situation est parfaitement évidente pour nous en tant que membres d'un institut de recherche lié au syndicat (8). Mais il nous apparaît tout aussi clairement que les employeurs et responsables politiques en général ne devraient pas penser différemment en la matière. Ainsi, si le niveau de travail au noir est non seulement élevé tel qu'il semble l'être aujourd'hui, mais également en hausse, cet effort devra être fortement intensifié – un effort dont le coût sera, par définition, totalement récupéré en termes de bénéfices économiques et sociétaux.

C'est pour cette raison que dans certains pays, les syndicats et les employeurs participent en tant que partenaires actifs, à la lutte contre le travail au noir. A titre d'exemple, le ministère belge de l'Emploi a récemment conclu un accord avec les secteurs des services de nettoyage et de transport. Ces secteurs se sont engagés à prendre des mesures afin de lutter contre la fraude, sur le plan préventif (en informant le public de la qualité et des garanties offertes par les sociétés qui respectent la loi) et répressif (en intervenant en tant que plaignant auprès des cours et tribunaux). De plus, ils signaleront les pratiques illicites aux pouvoirs publics. Il s'agit (ou devrait s'agir !) d'une lutte commune des travailleurs, des employeurs et du gouvernement contre la fraude.

(8) Le HIVA, *Hoger Instituut voor de Arbeid* (Institut supérieur du travail) a été fondé dans le cadre d'une collaboration entre l'ACW (mouvement ouvrier chrétien) et l'Université catholique de Louvain.

CONCLUSIONS

D'importants progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie en termes de définition et de mesure de l'économie non déclarée. Au niveau de l'OCDE, au niveau d'Eurostat et au niveau national (en Belgique par exemple), les comptables nationaux n'ont épargné aucun effort pour évaluer l'exhaustivité et (indirectement) pour estimer la quantité de travail au noir. Il subsiste néanmoins des controverses en raison de différences entre les statistiques officielles et d'autres recherches visant à savoir si le niveau de travail au noir est élevé, relativement élevé ou extrêmement élevé, bien qu'il semble régner un consensus au sujet de son expansion. Malgré cette divergence - ou précisément à cause des estimations élevées - la sensibilisation des politiques envers la gravité du problème s'améliore, attitude due en partie à l'influence politique de l'Europe. D'après certaines indications relatives à la Belgique et à la scène internationale, la nouvelle terra incognita mise en lumière durant le colloque HIVA-EZA d'avril 2003 englobe de vastes montants de non-taxation, de fraude et élusion fiscales ainsi que de dépenses fiscales, imposant un véritable fardeau au reste du revenu imposable et suscitant une réelle menace pour l'Etat-providence. Les comptables nationaux, la sécurité sociale, les administrations fiscales et les chercheurs devraient collaborer afin d'approfondir les recherches en la matière.

Ces craintes sont certainement fondées en raison du lien existant entre l'Etat-providence et les pressions fiscale et parafiscale. Quels que soient les aspects du travail au noir pris en considération, ils partagent tous une dégradation de la qualité des emplois et des recettes publiques, des cotisations et de la protection sociale y afférentes, et enfin une dégradation en termes de 'civisme fiscal' ou de citoyenneté. Si l'on en conclut que le degré élevé de contributions fiscales est la cause principale du problème et devrait dès lors être réduit, cette conclusion implique une fois encore une menace directe pour l'Etat-providence. Certains indicateurs montrent que ce lien n'est pas si évident dans les Etats membres de l'UE, et que le niveau de travail au noir n'est pas aussi élevé que certaines estimations le donneraient à penser. Le fait que le niveau de travail au noir soit faible ou élevé n'est en fin de compte pas si important. S'il est élevé, cela pourrait nous amener à la conclusion qu'il est dû à des taxes et cotisations sociales trop élevées. Mais la lutte contre le travail au noir pourrait déboucher sur une réduction des taxes imposées à l'économie officielle. Si le niveau de travail au noir est faible, nous devrions cesser d'en imputer la faute à l'Etat-providence et de préconiser une réduction de l'Etat-providence. Toutefois, la controverse et le manque de preuves démontrent tous deux que le problème reste sous-estimé.

Nous espérons que la Belgique et l'Europe franchiront ce Rubicon de la sous-estimation du problème et de la nécessité de le combattre.

BIBLIOGRAPHIE

Accord gouvernemental Verhofstadt II (10 juillet 2003), Une Belgique créative et solidaire. Du souffle pour le pays.

Bernabé Sabine (2002), *Informal Employment in countries in transition : a conceptual framework*, document destiné au colloque belgo-européen 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', 28-29 avril 2003, London School of Economics. Centre for analysis of social exclusion, Londres.

Blades Derek & Roberts David (2002), 'Mesurer l'économie non observée', Cahiers statistiques OCDE, vol. 5, p. 8.

BNB (2001), *Méthode de calcul pour le produit intérieur brut et le revenu national brut d'après le SEC 1995*, BNB, Bruxelles.

Bratanova Lidia (2002), *Inventory of national practices in estimating hidden and informal economic accounts*, UNECE.

Brugt Kazemier (2003), *The underground economy. A survey of methods and estimates*, Paper for the Belgian-European colloquium 'Undeclared work: a threat to the welfare state', 28-29 avril 2003, Brussels, Statistics Netherlands, Voorburg.

Ceder Nieuwsbrief, 2003, vol. 10, Service d'étude du CD&V, Bruxelles.

Commission des Communautés européennes (14 janvier 2003), "L'avenir de la Stratégie européenne pour l'Emploi (SEE) "Une stratégie pour le plein emploi et des emplois de meilleure qualité pour tous", Bruxelles.

Commission des Communautés européennes (8 avril 2003), *Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres*, Bruxelles.

Commission des Communautés européennes DG V (1998), *Communication de la Commission sur le travail au noir*, Communications de la Commission, com (98)-219, Bruxelles.

Frank M. (1998), 'Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales', *Courrier Hebdomadaire*, vol. 1620-1621, p. 1-56.

Hofmann Alexander (2002), *Shadow economy: new policy issues at european level, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level*, juin 2002, Avignon academy, Bruxelles.

Bureau International du travail (BIT) (2002), *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, BIT, secteur de l'emploi, Genève.

Kazemier Brugt (2003), *The underground economy. A survey of methods and estimates*, Document destiné au colloque belgo-européen 'Undeclared work: a threat to the welfare state', 28-29 avril 2003, Bruxelles, Statistics Netherlands, Voorburg.

Isachsen H. & Ström S. (1980), 'The hidden economy: The labour market and tax evasion', *Skandinavian Journal of Economics*, vol. 82, p. 304-311.

Mateman S. & Renooy P.H. (2001), *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Regioplan, Amsterdam.

OCDE (2002), 'Mesurer l'économie non observée'. Manuel, OCDE, Paris.

Pacolet J. & Marchal A. (26 février 2002), 'Dimension and control of undeclared work and social fraud in Belgium', in European Commission (ed.), *Undeclared Work - The Informal Economy*, Séminaire, Bruxelles, Centre Albert Borschette.

Pacolet J. & Geeroms H. (1995), 'Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang', in M. Despontin en M. Jegers (ed.), *De Sociale Zekerheid Verzekerd? Referaten van het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, VUB Press, Bruxelles, p. 619-670.

Pacolet J. & Marchal A. (2001), *Sociale Fraude in België: Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain.

Pacolet J. & Marchal A. (2003a), 'Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?', *BTSZ*, année 45. n° 3 (numéro spécial).

Pacolet J. & Marchal A. (2003b), 'Zwartwerk en fraude: een drievoudige bedreiging voor de Belgische en Europese verzorgingsstaat', *BTSZ*, année 45. n° 3 (numéro spécial).

Pacolet J. & Marchal A. (2003c), 'Undeclared work in Europe from a Belgian perspective. An increased awareness of the threefold threat to the welfare state', *BTSZ*, année 45. n° 3 (numéro spécial).

Pacolet J. & Marchal A. (red.) (2003d), 'Undeclared work: a threat to the welfare state, proceedings of a Belgian-European colloquium/Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat/ Travail au noir et fraude: une menace pour l'Etat-providence', 28/29 April 2003, Brussels, in *Belgian Review on Social Security, Belgisch Tijdschrift voor Sociale zekerheid, La Revue Belge de Sécurité Sociale*, année 45. n° 3 (numéro spécial).

Pacolet J. & Van Damme (2002), *Tewerkstellingscreatie in België in de commerciële dienstensector en de quartaire sector. Impact van het Europees werkgelegenheidsbeleid*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain.

Pacolet J. & Van De Putte I. (2000), *De kost van niet-belasten*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain.

Pacolet J. (26 février 2002), 'Undeclared work in Europe: Some comments on the Regioplan study', in European Commission (ed.), *Undeclared Work - The informal economy*, Séminaire, Bruxelles, Centre Albert Borschette.

Renooy P. (2003), *Undeclared work in Europe - Understanding variety*. Document présenté lors de l'atelier UE 'Informal/undeclared work: research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe', Brussels, 21 mai 2003, Regioplan, Amsterdam/Stockholm.

Schneider F. & Enste D.H. (2000), 'Shadow Economies: size, causes and consequences', *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, p. 77-114.

Schneider F. (1999), *Shadow economies around the world: Negligible - or a concern for policy makers? Résumé*, Autriche, Linz.

Schneider F. (2003), *Shadow economies around the world: size, causes and consequences*, document destiné au colloque belgo-européen 'Undeclared economy: a threat to the welfare state', in *BTSZ*, vol 45, n°3 (numéro spécial).

Tagle Laura (juin 2002), *Shadow economy: empirical evidences. Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level*, Avignon academy, Bruxelles.

Teufelsbauer Werner (juin 2002), *The need for EU policy initiatives, Undeclared work: empirical evidences and new policy issue at European level*, Avignon academy, Bruxelles.

TABLE DES MATIERES

LE TRAVAIL AU NOIR EN EUROPE ANALYSE SOUS UN ANGLE BELGE CONSCIENCE ACCRUE DE LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT-PROVIDENCE

INTRODUCTION	783
1. NECESSITE DE MEILLEURES DEFINITIONS ET STATISTIQUES	784
1.1. DEFINITION	784
1.2. TABLEAU COMPLET DU TRAVAIL AU NOIR	785
2. NIVEAU ET EVOLUTION DU TRAVAIL NON DECLARE	786
2.1. LE NIVEAU DU TRAVAIL AU NOIR : SUR- OU SOUS-ESTIME ?	786
2.2. A LA RECHERCHE D'UNE CREDIBILITE STATISTIQUE ET SCIENTIFIQUE	787
2.3. CONCLUSION	791
3. L'ETAT-PROVIDENCE EN DANGER	792
3.1. LE TRAVAIL NON DECLARE : LA TRIPLE MENACE PESANT SUR L'ETAT-PROVIDENCE	792
3.2. RELATION ENTRE TAXATION, PROTECTION SOCIALE ET TRAVAIL NON DECLARE	793
3.3. A LA RECHERCHE D'AUTRES DETERMINANTS ET D'UNE AUTRE PORTEE POUR LE TRAVAIL NON DECLARE.	802
3.4. TESTS D'EVALUATION ET FIXATION DES OBJECTIFS	805
3.5. SECTEURS ET CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	806
4. PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE ET OPTIONS	807
4.1. PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE	807
4.2. SOLUTIONS POTENTIELLES ET PLUS EFFICACES	808
CONCLUSIONS	812
BIBLIOGRAPHIE	813

VERIFICATION DU PNB DES ETATS MEMBRES DE L'UE : INCLUSION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

PAR **PAUL KONIJN**

Eurostat, Commission européenne, Luxembourg

L'une des nombreuses tâches d'Eurostat consiste à vérifier le calcul du Produit National Brut (PNB) des Etats membres, ce qui est crucial pour le budget de l'UE. Pour cette opération, nous nous focalisons sur ce que nous appelons l'exhaustivité du PNB, en d'autres termes, sur l'intégration des revenus engendrés par toutes les activités économiques, y compris ceux tirés de l'économie parallèle ou souterraine ou peu importe le nom dont on l'affuble.

Dans cette présentation, mon but est double : vous informer du travail des comptables nationaux et vous proposer d'éventuelles conclusions à tirer de cette tâche sur l'ampleur de l'économie souterraine dans les Etats membres de l'UE. En premier lieu, je tenterai de vous expliquer pourquoi il est si important d'assurer l'exhaustivité du PNB. Ensuite, je vous exposerai la différence entre revenu non observé et revenu non déclaré et pourquoi cette distinction est essentielle dans notre contexte. Je décrirai brièvement les principaux outils dont disposent les comptables nationaux pour intégrer l'économie non observée dans le PNB. Enfin, je répondrai à deux questions que vous vous posez peut-être : premièrement, quel est l'avis des comptables nationaux sur la taille de l'économie souterraine et, deuxièmement, ce fameux PNB est-il désormais complet ou reste-t-il grossièrement sous-estimé comme semblent parfois le suggérer certains ?

La quatrième "ressource propre" par laquelle les Etats membres contribuent au budget de l'UE dépend du PNB [en fait, le RNB (Revenu National Brut) depuis 2002]. Celle-ci a été introduite en 1989. Aujourd'hui, cette ressource est devenue la principale source de rentrées de l'UE, représentant plus de 50% de son budget. Dès lors, on comprend bien, vu l'extrême importance du recours à un agrégat statistique, combien il est capital de bien le mesurer. La Commission (Eurostat) a reçu comme mission de garantir la fiabilité, la comparabilité et l'exhaustivité du PNB. Depuis, Eurostat et les Etats membres ont uni leurs efforts pour affiner la mesure du PNB dans ces domaines. Entrer dans tous les détails dépasserait le cadre de cette présentation, mais nous pouvons dire, grosso modo, que cette mission comporte comme champs principaux l'harmonisation des définitions et des concepts [qui, notam-

ment, a mené à l'adoption du Système européen des comptes (European System of Accounts) en 1995 (ESA95)] et la vérification détaillée de la fiabilité des méthodes de mesure.

Sur l'exhaustivité en particulier, il convenait de développer des normes communes. Voyons d'abord ce que nous entendons précisément par "exhaustivité". Le PNB est une mesure du revenu. Il mesure le revenu gagné par les résidents d'un pays dans les activités de production. Pour être exhaustif, le PNB doit inclure tous les revenus de ce type, qu'ils soient déclarés ou non aux autorités fiscales ou observés ou non par les instituts statistiques.

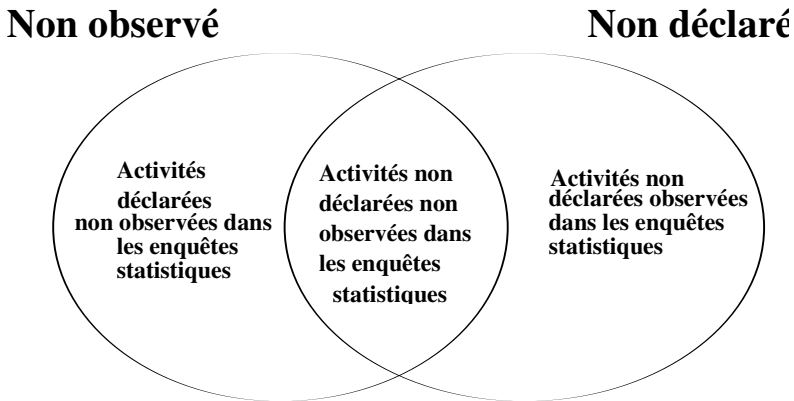
Les comptables nationaux s'efforcent de produire des estimations complètes de l'activité économique, même si certaines activités ne peuvent être observées pour une multitude de raisons. Elles peuvent être d'ordre statistique : en effet, il est impossible pour un institut statistique de surveiller en permanence, dans une économie donnée, la totalité des entreprises et des ménages, fût-ce simplement pour des raisons budgétaires et pratiques. En outre, on met la pression sur les instituts statistiques pour réduire la charge administrative sur les entreprises ; aussi, la taille des échantillons et le nombre de questions posées sont constamment rabotés. Dans certains pays, le manque d'enquêtes est avéré dans certaines branches de l'économie, notamment dans le secteur tertiaire. Il appartient au comptable national d'imaginer des voies ingénieuses pour mesurer ce qui n'est pas observé.

Une autre raison à la non-observation d'une activité réside dans le fait que les entreprises rechignent à se déclarer spontanément, voire déclarent un chiffre d'affaires moindre que celui réellement réalisé, ou déclarent moins de travailleurs occupés en réalité, etc. En d'autres termes, elles tentent de cacher quelque chose, souvent pour des motifs liés à la fiscalité ou à la sécurité sociale. Certaines de ces activités seront malgré tout décelées d'une manière ou d'une autre par des sources statistiques, mais toutes ne le seront probablement pas.

En conséquence, il existe une différence entre activités non observées et activités non déclarées, qui entraînent à leur tour des revenus non observés et non déclarés. « Non observé » se réfère au domaine de la statistique. C'est la partie non découverte par les enquêtes statistiques pour quelque raison que ce soit. « Non déclaré » renvoie au domaine fiscal. Il s'agit des revenus qui auraient dû être déclarés aux administrations fiscales mais qui ne l'ont pas été.

Les deux concepts ne peuvent être amalgamés. Les statisticiens sont intéressés par le premier ; les décideurs politiques, pour le formuler en termes généraux, par le second. Certes, il existe des chevauchements entre ces concepts mais également des différences.

J'ai tenté d'illustrer mon propos par le schéma ci-dessous. Le cercle de gauche représente le revenu non observé, celui de droite le revenu non déclaré. Au milieu, le champ de chevauchement, c'est-à-dire le revenu qui échappe à la fois à la vigilance des administrations fiscales et statistiques. A gauche, nous trouvons une partie de revenus déclarés normalement qui n'est toutefois pas prise en compte par les enquêtes statistiques, notamment parce que certains instituts statistiques ne recourent pas aux sources fiscales. A droite, nous trouvons une part de revenu non déclaré qui est, malgré tout, d'une certaine manière, observée.



La taille des compartiments et leur chevauchement ne doivent naturellement pas être interprétés comme une indication de la taille de ces parts dans la réalité.

Comme nous l'avons dit précédemment, les comptables nationaux se concentrent sur l'inclusion du revenu non observé dans leur mesure du PNB. Ils ne tentent pas, en principe, d'estimer séparément la taille de l'économie non observée (puisque cela n'aurait aucune signification économique). Habituellement, ils n'essayeront pas non plus de mesurer explicitement le revenu non déclaré. Bien qu'il s'agisse d'un agrégat intéressant, il est difficile à réaliser en pratique. Cela impliquerait de devoir scinder chaque agrégat des comptes en une partie déclarée et une autre non déclarée. Tout simplement, il n'existe pas de sources statistiques permettant d'effectuer cette opération.

J'utilise à dessein également ces termes « non observé » et « non déclaré » pour prendre des distances par rapport à l'utilisation de termes aussi imprécis qu'économie cachée, économie souterraine, économie fantôme, etc. Je suis persuadé que nous ne pourrions jamais établir de statistiques significatives sur l'économie cachée, tant que nous ne serons pas plus précis dans nos définitions. La littérature académique très étendue sur ce sujet n'a toujours pas livré de cadre conceptuel clair. Ceci n'a toutefois pas empêché un grand nombre d'auteurs de présenter des estimations ponctuelles de l'économie souterraine.

Je pense que nous devrions être plus rigoureux et tenter de mesurer par exemple la fraude à l'impôt sur les revenus, la fraude à la TVA, le nombre de personnes impliquées dans le travail non déclaré, etc. Ainsi, nous devrions nous focaliser sur certains aspects spécifiques de l'économie souterraine, plutôt que sur l'économie parallèle dans son ensemble.

Après cette digression, revenons-en aux statistiques. Quelles sont les méthodes utilisées par les comptables nationaux pour inclure le revenu non observé dans le PNB ?

La principale mesure pour assurer l'exhaustivité consiste à utiliser le plus grand nombre possible de sources de données indépendantes. La comptabilité nationale est une question d'intégration de toutes les sources de données disponibles de manière cohérente dans un cadre unique. Ce qui manque dans une source est peut-être présent dans une autre.

Par exemple, à un niveau détaillé de ventilation d'un produit, les données sur l'offre de produits (production et importations) sont comparées avec les données relatives à la demande (consommation intermédiaire et finale, investissement, exportations). Dès lors, il serait possible de confronter des données de sources fiscales à des données déclarées par les entreprises ou encore, de comparer les chiffres de l'emploi tels qu'ils résultent des déclarations des ménages et des déclarations des entreprises.

L'intégration de différentes sources de données constitue un élément essentiel du processus, mais ce n'est pas toujours suffisant. Certains ajustements explicites peuvent ultérieurement s'avérer indispensables, par exemple pour les revenus non inclus dans la moindre source. C'est naturellement ici que les choses se compliquent et que les comptables nationaux doivent s'appuyer, entre autres, sur la recherche académique ou des estimations d'experts pour trouver des indications sur l'étendue de ces ajustements. Ces ajustements sont réalisés à un microniveau, c.-à-d. par industrie ou sur des composantes spécifiques, comme les salaires. Ils peuvent se rapporter à des revenus non observés et non déclarés. Un grand nombre de pays tentent à ce stade d'opérer une distinction entre différents types d'ajustements, grâce à quoi nous obtenons une certaine indication de l'importance des ajustements explicites effectués pour les revenus non déclarés. Ceci ne signifie toutefois pas que ces ajustements eux-mêmes constituent une mesure complète des revenus non déclarés.

Le manuel de l'OCDE "Mesurer l'économie non observée" fournit quantité d'informations sur les méthodes utilisées par les statisticiens dans ce contexte.

Revenons-en maintenant à la manière dont Eurostat a abordé la question de l'exhaustivité jusqu'à présent.

La pierre angulaire du travail est une Décision de la Commission de 1994 qui spécifie le travail à effectuer par les Etats membres pour améliorer et prouver l'exhaustivité de leurs comptes. Ce travail repose sur quatre parties fondamentales :

- les Etats membres doivent soumettre une liste des ajustements réalisés ; ces listes sont comparées avec celles des autres pays ;
- les Etats membres doivent établir une comparaison systématique sur l'emploi ;
- les Etats membres doivent soumettre une liste de tous les pourboires et avantages en nature inclus dans le PNB ;
- les Etats membres doivent examiner si des audits fiscaux sont disponibles et utilisables comme source pour les revenus non déclarés.

Les trois premiers exercices se sont avérés très fertiles. Les Etats sont devenus plus systématiques dans leur manière de réaliser les ajustements explicites. La comparaison sur l'emploi est devenu un élément régulier du processus de compilation dans un grand nombre de pays. Les pourboires et les avantages en nature sont à présent bien couverts. Les résultats du quatrième exercice (audits fiscaux) ont été décevants (habituellement, les audits fiscaux ciblent des cas suspects et ne donnent dès lors pas un échantillon représentatif).

Depuis que le travail de vérification du niveau du PNB a commencé, quelques révisions à la hausse relativement substantielles du niveau du PNB ont été effectuées simplement à la suite d'une plus grande exhaustivité. Par exemple :

- l'Italie a augmenté le niveau de son PNB d'environ 16%. En fait, ceci faisait suite à une révision à la hausse d'environ 9% en 1979 qui résultait de l'introduction d'un bilan systématique de ressources/emplois à un niveau de produit détaillé ;
- la Grèce a augmenté son PNB de 20%, en majeure partie pour prendre en considération les activités non mesurées dans une variété de domaines en relation avec le tourisme et les régions rurales ;
- le Portugal a fait figurer une augmentation de 10% pour compenser une couverture inadéquate des activités informelles ;
- le Luxembourg a augmenté de 8% à la suite d'une meilleure mesure des services financiers.

Eurostat considère qu'actuellement, nous avons atteint un niveau satisfaisant de fiabilité, de comparabilité et d'exhaustivité. Par satisfaisant, nous entendons que ces données peuvent être utilisées de manière sûre pour des besoins budgétaires. Ce qui ne signifie pas que des améliorations ne puissent être réalisées, mais celles-ci n'impliqueront vraisemblablement pas de changements majeurs dans les contributions des Etats membres. Un domaine à améliorer concerne l'inclusion d'activités souvent illégales telles que la production et le trafic de drogues, la fraude et la prostitution. De telles activités sont prises en compte dans certains pays, mais pas dans tous. C'est un de nos objectifs pour les années à venir, mais l'on s'attend à ce que l'impact ne soit pas fracassant.

Voilà pour les bonnes nouvelles dans ma présentation. Passons maintenant aux mauvaises.

Nous pensons que nous sommes désormais relativement bons lorsqu'il s'agit d'inclure les revenus non observés dans le PNB. Dès lors, quelle information pouvons-nous déduire de ceci pour ce qui concerne les revenus non déclarés ou l'économie souterraine ?

Pas grand-chose, malheureusement. Comme nous l'avons déjà exposé, il est très difficile en pratique d'opérer la distinction entre revenus non observés et revenus non déclarés, et les ajustements effectués dans les comptes nationaux ne peuvent pas, comme tels, être pris pour indiquer la taille de l'économie parallèle.

Dès lors, ne pouvons-nous rien faire ? Je suis convaincu que nous pouvons utiliser les comptes nationaux comme source d'information pour analyser des aspects spécifiques de l'économie fantôme. Comme mentionné précédemment, je pense qu'il serait plus utile de se focaliser sur, par exemple, la fraude à la TVA ou la fraude fiscale et de tenter d'obtenir des indicateurs pour ces aspects plutôt que de mesurer l'« économie souterraine » en tant que telle. Les comptes nationaux pourraient fournir une aide sur ce point.

Par exemple, sur la base des comptes nationaux, l'on pourrait calculer la TVA qui devrait théoriquement avoir été payée aux autorités de la TVA si toutes les transactions sur lesquelles la TVA est due avaient été déclarées. Cette taxe théorique peut alors être comparée avec les recettes réelles de la TVA pour obtenir un indicateur en matière de fraude à la TVA. En fait, ceci constitue déjà un exercice habituel dans plusieurs Etats. Les résultats présentent souvent un trou de plusieurs pourcentages. Ceci démontre, en conclusion, que les comptes nationaux incluent les revenus non déclarés.

Une autre analyse éventuellement à réaliser – bien qu'elle soit quelque peu plus complexe – consisterait à comparer le revenu tel que repris dans les comptes nationaux avec le revenu déclaré aux autorités fiscales. Certaines différences dans les définitions compliqueront cette analyse, mais ce n'est pas insurmontable. Ce type d'analyse a été réalisé de manière incidentelle dans le passé, mais ne l'a pas été systématiquement.

J'ai déclaré précédemment qu'Eurostat considère qu'un niveau satisfaisant d'exhaustivité a été atteint. Néanmoins, de temps à autre, la presse suggère qu'une grande partie de l'économie souterraine n'est toujours pas couverte, sous-entendant par là que le PNB est largement sous-estimé. Si ceci était vrai, il en résulterait des complications d'une portée considérable pour la politique économique, pour le budget de l'UE, pour le Pacte de Stabilité et de Croissance, etc. Mais est-ce plausible ? Approchons cette question sous un autre angle. Quelle latitude offriraient les comptes à une sous-estimation de l'économie souterraine ? Les activités non déclarées ne sont

pas distribuées de manière égale sur l'ensemble de l'économie, mais sont généralement concentrées dans des secteurs spécifiques (construction, commerce, taxis, etc.) et dans les petites entreprises, soit au total une part relativement limitée du PNB, disons au maximum 30%. Si le PNB devait être sous-estimé de, disons, 20%, cela impliquerait que les activités souterraines non prises en compte dans ces industries et petites entreprises s'élèveraient à environ 67%. Ceci n'est tout simplement pas plausible.

En outre, de larges pans de l'économie, par exemple les services gouvernementaux, les services du logement, les services financiers sont mesurés de manière exhaustive en soi, étant donné leurs sources et les méthodes de mesure. Dès lors, il est improbable que de larges pans de l'économie souterraine soient toujours soustraits au PNB. Je ne prétends pas affirmer qu'aujourd'hui, le PNB est mesuré parfaitement dans tous les Etats membres – après tout, nous avons affaire à des statistiques, qui seront toujours enclines à des erreurs. Mais – comme je l'ai déjà dit – il ne faut plus s'attendre à des changements spectaculaires dans les PNB des Etats membres.

Pour conclure, j'espère avoir été en mesure de vous convaincre que le PNB dans les Etats membres tient compte de manière suffisante pour tenir compte de l'économie souterraine. J'espère également que je me suis montré capable d'expliquer pourquoi il est difficile sinon impossible pour les comptables nationaux de mesurer séparément l'économie parallèle de l'économie officielle. J'ai fait observer en passant que ceci est lié au fait que nous ne disposons toujours pas de définition exploitable de l'économie souterraine. Par ailleurs, j'ai fait valoir l'argument que tenter de mesurer "L"économie cachée n'est guère très utile, mais que nous ferions mieux de nous focaliser sur des tentatives de mesure d'aspects spécifiques de l'économie souterraine plus aisés à définir, tels que l'évasion fiscale. A cette fin, les comptes nationaux peuvent réellement s'avérer très utiles en tant qu'outil d'analyse.

(Traduction)

LES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE : IMPORTANCE, CAUSES ET CONSEQUENCES

PAR **FRIEDRICH SCHNEIDER**

Professeur d'Economie, Département Economie, Université Johannes Kepler de Linz, Autriche

1. INTRODUCTION

Puisque la criminalité et d'autres activités économiques souterraines (y compris les activités de l'économie grise) sont une réalité de la vie, la plupart des sociétés tentent de contrôler ces phénomènes via une panoplie de mesures telles que peines, poursuites judiciaires, croissance économique ou éducation. Recueillir des statistiques sur ceux qui s'adonnent aux activités souterraines (ou criminelles), sur la fréquence et l'ampleur de celles-ci est une mission capitale si on veut prendre des décisions effectives et efficaces quant à la répartition des ressources d'un pays dans ce domaine. Malheureusement, il est très difficile d'obtenir des informations précises sur les activités souterraines (voire d'un sous-ensemble de l'économie grise) du marché des biens et du travail, puisque les individus impliqués n'ont évidemment aucune envie d'être identifiés. Il en résulte que l'estimation des activités de l'économie souterraine peut être considérée comme une passion scientifique visant à pénétrer l'inconnu.

Bien que la littérature (1) sur certains aspects isolés de l'économie souterraine soit relativement volumineuse, un compte-rendu exhaustif vient récemment de voir le jour sous la plume de Schneider (l'auteur du présent article) et Enste, lesquels se concentrent sur le poids de l'économie souterraine en termes de valeur ajoutée. De plus, le sujet continue à faire l'objet de controverses (2) et de désaccords sur la définition des activités économiques souterraines, sur les procédures d'estimation et l'utilisation de leurs résultats dans l'analyse économique et certains aspects de la politique à suivre (3). Néanmoins, à travers le monde, on relève la présence d'indi-

(1) La littérature s'intéressant à l'économie « fantôme », « souterraine », « informelle », « secondaire », « au noir » ou « parallèle », s'enrichit constamment. Elle analyse plusieurs sujets, notamment la manière de la mesurer, ses causes, ses effets sur l'économie officielle. Voir par exemple, les publications de type 'enquêtes sur les ménages' de Frey et Pommerehne (1984), Thomas (1992), Loayza (1996), Pozo (1996), Lippert et Walker (1997), Schneider (1994a, 1994b, 1997, 1998a), Johnson, Kaufmann, et Shleifer (1997) ou Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998a) et, pour un aperçu plus général de la confirmation mondiale de son importance en termes de valeur ajoutée, Schneider et Enste (2000).

(2) Voyez p. ex. dans l'Economic Journal, vol. 109, n°. 456, Juin 1999 l'article "Controversy: on the hidden economy" (« controverse sur l'économie souterraine »).

(3) Comparez les opinions différentes de Tanzi (1999), Thomas (1999) et Giles (1999).

ces clairs, tendant à prouver l'accroissement de l'économie souterraine tandis que nous ne savons presque rien sur son importance dans les pays en transition, en voie de développement et industrialisés pour l'année 2000. Sa taille, ses causes et ses conséquences diffèrent en fonction des types de pays, mais certaines comparaisons peuvent toutefois être établies, susceptibles d'intéresser les chercheurs sociaux, le grand public et d'être pleines d'enseignements pour les hommes politiques qui, tôt ou tard, seront confrontés à ce phénomène. Ces tentatives de mesure sont de toute évidence très difficiles, puisque le but de ces activités économiques souterraines est précisément d'éviter tout enregistrement officiel. De plus, si vous demandez à un universitaire, à un spécialiste du secteur public, à un analyste politique ou économique, voire à un homme politique de quoi il est question dans l'économie souterraine, voire d'estimer son importance, vous obtiendrez une grande variété de réponses.

La fascination scientifique pour l'économie souterraine m'a incité à aborder de front cette difficile question et à accepter le défi de collecter toutes les données disponibles sur l'économie souterraine de 110 pays, pour en fin de compte fournir quelques explications sur les principales causes de l'économie souterraine et ses effets sur l'économie officielle. La section 2 est consacrée à une tentative de définition de l'économie souterraine. La section 3 présente les résultats empiriques de l'importance de l'économie souterraine dans 110 pays à travers le monde. La section 4 examine les principales causes de l'économie souterraine. Dans la section 5, nous décrivons brièvement les différentes méthodes d'estimation de l'importance de l'économie souterraine tandis que la section 6 est réservée à un bref résumé et à quelques conclusions.

2. TENTATIVE DE DEFINITION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

La plupart des auteurs qui tentent de mesurer l'économie souterraine sont confrontés à l'épineuse question de sa définition. Une définition de travail est fréquemment utilisée, la voici : toutes les activités économiques actuellement non enregistrées qui contribuent au Produit National Brut (4) calculé (ou observé) officiellement. Smith (1994, p. 18) la définit comme étant « la production basée sur le marché de biens et de services, de façon légale ou illégale qui échappe à toute détection des estimations officielles du PNB ». Comme ces définitions laissent ouvertes un grand nombre de questions, le tableau 1 peut s'avérer utile pour développer une meilleure compréhension de ce qui pourrait être une définition consensuelle raisonnable de l'économie souterraine ou grise, légale et illégale.

Le tableau 1 indique clairement que l'économie souterraine inclut des revenus non déclarés, soit de la production de biens et de services légaux, soit de transactions monétaires, soit d'opérations de troc - c'est-à-dire toutes les activités économiques

(4) Cette définition est par exemple utilisée par Feige (1989, 1994), Schneider (1994a), Frey et Pommerhne (1984), et Lubell (1991).

qui seraient en principe imposables si elles étaient déclarées aux autorités (fiscales) de l'État. En règle générale, une définition précise semble très difficile, voire impossible, étant donné que « l'économie souterraine se développe en permanence conformément au 'principe de l'eau qui coule' : elle s'adapte en fonction des changements de la fiscalité, des sanctions prévues par les autorités fiscales et du consensus éthique ambiant, etc. » (Mogensen, et. al. 1995 p. 5). Le présent article ne se focalise pas sur l'évasion fiscale ou sur l'observation fiscale, parce qu'il en deviendrait trop long. Par ailleurs, l'évasion fiscale est un sujet différent, sur lequel se sont déjà penchées un grand nombre d'études (5).

TABLEAU 1 : UNE TAXONOMIE DES TYPES D'ACTIVITES DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

Type d'activités	Transactions monétaires		Transactions non monétaires	
	Evasion fiscale	Elusion fiscale	Evasion fiscale	Elusion fiscale
Activités illégales	Commerce de biens volés; production et trafic de drogues; prostitution; jeu; fraude et contrefaçon		Trafics de drogues, de biens volés, de biens fraudés, etc. Production ou culture de drogues pour usage personnel. Vol pour usage propre	
Activités légales	Revenus non déclarés des travailleurs indépendants; honoraires, salaires et revenus du travail non déclaré relatifs à des services et biens légaux	Remises aux employés, avantagés en nature	Trafic de services et biens légaux	Tout travail de bricolage et aide des voisins

* La structure du tableau est empruntée à Lippert et Walker (1997, p. 5) avec des remarques supplémentaires.

3. L'IMPORTANCE DES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE - CONSTATATIONS POUR 110 PAYS

Des études ont été menées tantôt pour certains pays spécifiques, tantôt pour des groupes de pays (tels les pays de l'OCDE ou les pays en transition) en vue d'estimer l'importance de l'économie souterraine au moyen de différentes méthodes et de différents intervalles de temps. Les tableaux 2 à 8 présentent une tentative de comparaison cohérente des estimations du volume des économies souterraines de plu-

(5) Voyez, par exemple, la récente étude générale d'Andreoni, Erard et Feinstein (1998).

siens pays, pour une période fixée, générée à l'aide de méthodes similaires qui seront discutées dans la section 5, en faisant état des résultats pour les économies parallèles de 110 Etats à travers le monde pour la période 1999/2000 (6).

3.1. PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

La méthode du « physical input » (apport physique) (électricité), l'approche par la demande d'argent liquide (« currency-demand ») et l'approche par modèle (DYMI-MIC) sont utilisées pour les pays en voie de développement. Les résultats sont groupés comme suit : Afrique, Asie, Amérique Latine. Ils sont repris dans les tableaux 2, 3, 4 et dans les figures 1, 2, 3.

Les résultats pour 24 pays d'Afrique du Sud figurent dans le tableau 2 et la figure 1.

(6) Il faut être conscient que de telles comparaisons entre Etats ne fournissent qu'une image grossière de l'importance disparate de l'économie souterraine selon les pays, parce que chaque méthode présente des lacunes, qui seront abordées dans la section 5. Voir p. ex. Thomas (1992, 1999) et Tanzi (1999). Au moins, dans cette comparaison, nous nous basons sur une période de temps identique (1999/2000) pour tous les pays. Dans la mesure du possible, les valeurs ont été calculées respectivement sous forme de moyennes pour la période 1999/2000.

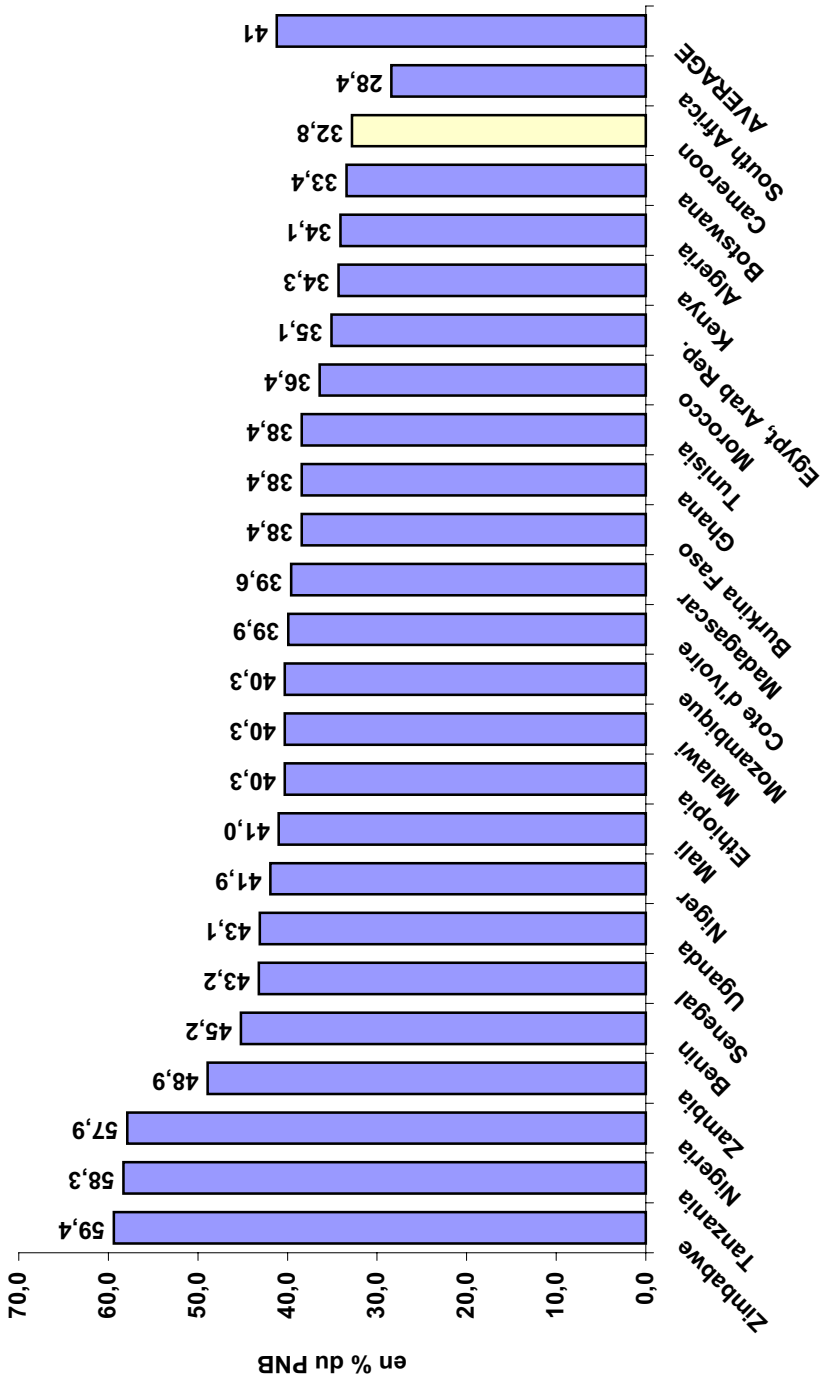
TABLEAU 2 : L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 24 PAYS AFRICAINS

AFRIQUE	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actuels)	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1 Algérie	506,1	34,1	172,6	538,8	1580	731	18555	30399
2 Bénin	21,5	45,2	9,7	167,2	370	283	3192	6272
3 Botswana	52,8	33,4	17,6	1102,2	3300	1835	882	1602
4 Burkina-Faso	21,7	38,4	8,3	80,6	210	148	5418	11274
5 Cameroun	82,8	32,8	27,2	190,2	580	415	7921	14876
6 Côte d'Ivoire	86,1	39,9	34,4	239,4	600	418	8773	16013
7 Egypte	996,6	35,1	349,8	523,0	1490	1126	38708	63976
8 Ethiopie	63,3	40,3	25,5	40,3	100	77	33356	64298
9 Ghéna	48,3	38,4	18,5	126,7	330	210	10778	19306
10 Kenya	102,2	34,3	35,1	120,1	350	272	16160	30092
11 Madagascar	38,0	39,6	15,1	99,0	250	216	8112	15523
12 Malawi	16,6	40,3	6,7	68,5	170	135	5232	10311
13 Mali	22,6	41,0	9,3	98,4	240	168	5407	10840
14 Maroc	324,6	36,4	118,1	429,5	1180	728	17567	28705
15 Mozambique *	35,8	40,3	14,4	84,6	210	170	9346	17691
16 Niger	18,1	41,9	7,6	75,4	180	142	5213	10832
17 Nigeria	367,3	57,9	212,6	150,5	260	147	65863	126910
18 Sénégal	42,9	43,2	18,5	211,7	490	361	5067	9530
19 Afrique du Sud	1226,4	28,4	348,3	857,7	3020	1871	26713	42801
20 Tanzanie	89,8	58,3	52,4	157,4	270	226	17714	33696
21 Tunisie	185,7	38,4	71,3	806,4	2100	1231	6163	9564
22 Ouganda	61,6	43,1	26,5	129,3	300	243	10722	22210
23 Zambie	27,9	48,9	13,6	146,7	300	274	5097	10089
24 Zimbabwe *	71,4	59,4	42,4	273,2	460	357	6515	12627
MOYENNE	188	41	69	280	764	491	14103	25624

* Chiffres peu fiables du fait de la guerre et des troubles politiques.

Source : calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002.

FIGURE 1 : AFRIQUE : ECONOMIE SOUTERRAINE EN % DU PNB 1999/2000



En Afrique, l'importance moyenne de l'économie souterraine était de 41 % pour les années 1999/2000 (en pourcentage du PNB). Le Zimbabwe, la Tanzanie et le Nigeria dénotent avec respectivement 59,4, 58,3 et 57,9 % de loin de l'économie souterraine la plus florissante. Au milieu, le Mozambique, la Côte d'Ivoire et Madagascar avec 40,3, 39,9 et 39,6 %. Au bas de l'échelle, le Botswana avec 33,4, le Cameroun avec 32,8 et l'Afrique du Sud avec 28,4%. Au total, l'on se rend compte que la taille de l'économie souterraine, qui relève ici plus de l'économie parallèle, est assez grande en Afrique.

Les résultats pour l'Asie sont repris au tableau 3 et à la figure 2. Ici, il est quelque peu difficile de traiter de manière égale tous les pays asiatiques parce que le Japon, Singapour et Hong-Kong sont fortement industrialisés tandis que les autres Etats sont plus ou moins des pays en voie de développement. Toutefois, comme j'avais décidé de procéder aux regroupements selon les continents, je laisse les séries de ces pays tels qu'ils s'y trouvent actuellement, en soulignant que tous ne sont pas des pays en voie de développement.

TABLEAU 3 : L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 26 PAYS ASIATIQUES

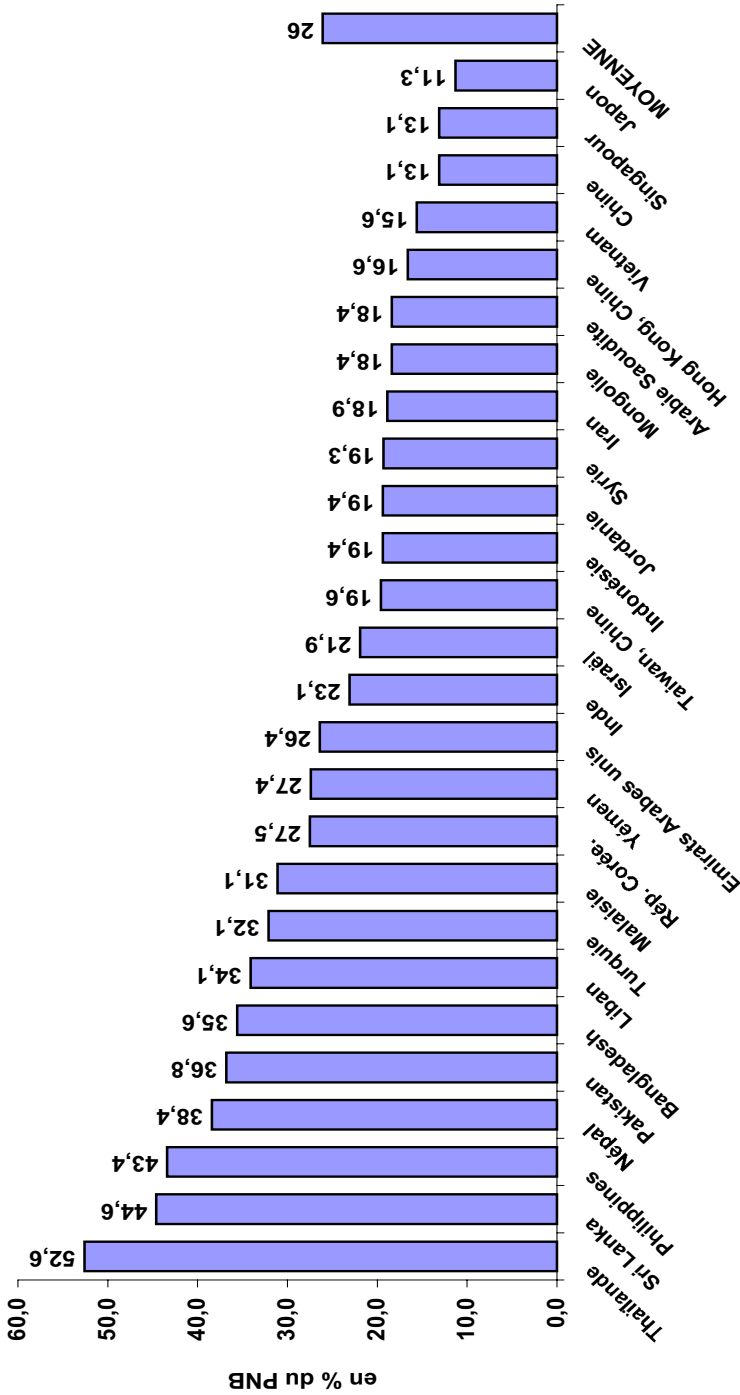
ASIE	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actuels)	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1 Bangladesh	468,9	35,6	166,9	131,7	370	279	76241	131050
2 Chine *	10652,8	13,1	1395,5	110,0	840	413	862212	1262460
3 Hong-Kong, Chine	1654,7	16,6	274,7	4302,7	25920	13902	4966	6797
4 Inde	4531,8	23,1	1046,8	104,0	450	294	625220	1015923
5 Indonésie **	1426,6	19,4	276,8	110,6	570	490	135563	210421
6 Iran	937,7	18,9	177,2	304,3	1610	760	37715	63664
7 Israël	1060,1	21,9	232,2	3659,5	16710	10458	3857	6233
8 Japon	49011,6	11,3	5538,3	4025,1	35620	19966	86423	126870
9 Jordanie	83,1	19,4	16,1	331,7	1710	1377	2794	4887
10 Rép. Corée.	4550,2	27,5	1251,3	2450,3	8910	5540	34081	47275
11 Liban **	174,2	34,1	59,4	1367,4	4010	3346	2718	4328
12 Malaisie	823,9	31,1	256,2	1051,2	3380	1642	14375	23270
13 Mongolie *	9,5	18,4	1,8	71,8	390	268	1463	2398
14 Népal	56,9	38,4	21,8	92,2	240	178	12729	23043
15 Pakistan	596,0	36,8	219,3	161,9	440	343	75308	138080
16 Philippines	793,2	43,4	344,2	451,4	1040	648	44545	75580
17 Arabie Saoudite	1736,6	18,4	319,5	1330,3	7230	2747	11214	20723
18 Singapour	983,7	13,1	128,9	3240,9	24740	9176	2849	4018
19 Sri Lanka	160,0	44,6	71,4	379,1	850	610	13055	19359
20 Syrie	159,6	19,3	30,8	181,4	940	718	9070	16189
21 Taiwan, Chine	3144,0	19,6	616,2	2720,5	13880	8695	15521	22173
22 Thaïlande	1205,4	52,6	634,1	1052,0	2000	1179	41367	60728
23 Turquie	2009,2	32,1	644,9	995,1	3100	2183	41917	65293
24 Emir. Arab. Unis.	0,0	26,4	0,0	7191,4	27240	N.A.	2070	2905
25 Vietnam *	313,5	15,6	48,9	60,8	390	266	48125	78523
26 Yémen	73,9	27,4	20,2	101,4	370	282	8337	17507
MOYENNE	3331	26	531	1384	7037	3298	85144	132681

*Ce pays est toujours majoritairement dominé par les communistes.

**Chiffres peu fiables du fait de la guerre civile et des troubles politiques.

Source : calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002.

FIGURE 2 : ASIE - ECONOMIE SOUTERRAINE EN % DU PNB 1999/2000



Si nous considérons les 26 pays asiatiques, pour lesquels les résultats figurent dans le tableau 3, la Thaïlande a de loin l'économie souterraine la plus importante durant l'année 1999/2000 avec une part de 52,6 % du PNB officiel. Elle est suivie par le Sri Lanka avec 44,6 % et les Philippines avec 43,4 %. Au milieu, nous trouvons l'Inde avec 23,1%, Israël avec 21,% et Taiwan et la Chine avec 19, %. Le bas de l'échelle est occupé par Singapour avec 13,1 % et le Japon avec 11,3 %. En moyenne, les pays en voie de développement asiatiques présentent une économie souterraine d'une valeur d'environ 26 % du PNB officiel pour les années 1999/2000. Nous pouvons observer que l'importance moyenne des économies souterraines est considérablement moindre par rapport à celle des pays africains et d'Amérique Latine et du Sud.

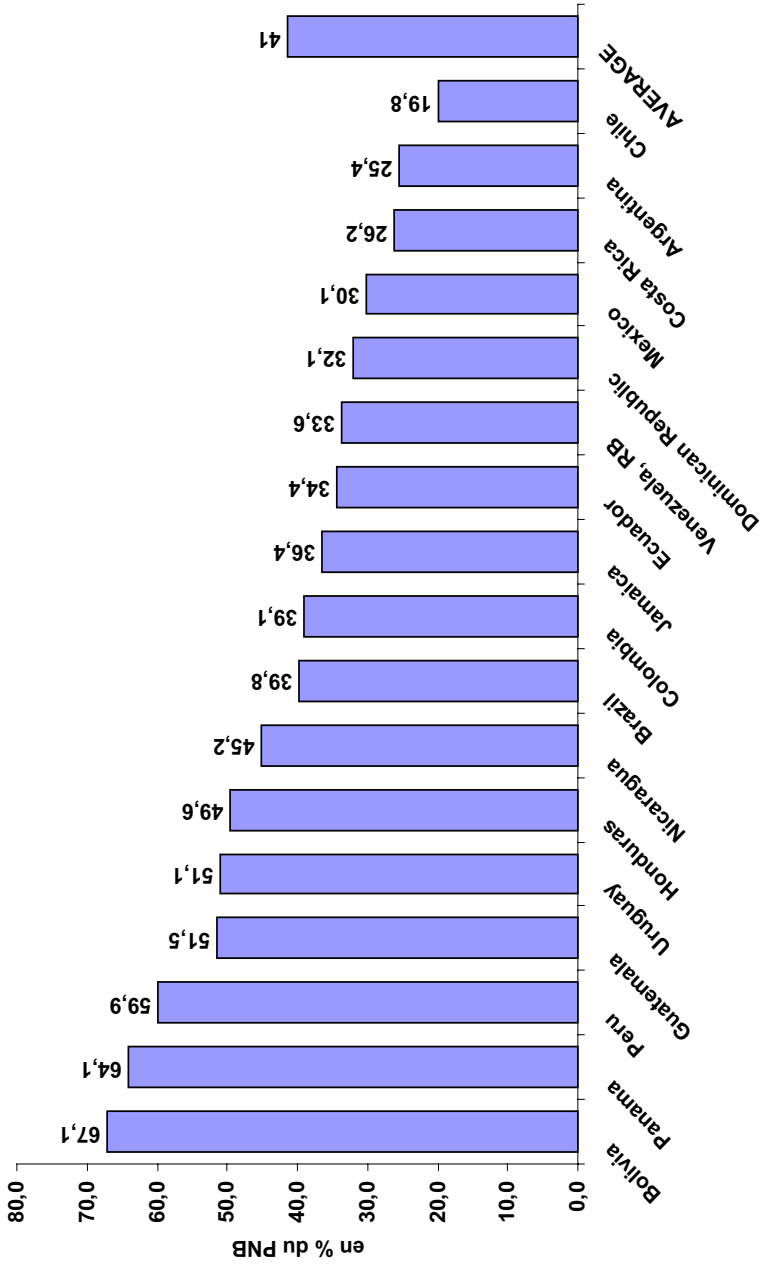
Les tableau 4 et figure 3 illustrent l'importance de l'économie souterraine pour les années 1999/2000 pour 17 pays d'Amérique du Sud et d'Amérique Latine. L'importance moyenne de l'économie souterraine de ces 17 Etats est de 41%.

TABEAU 4 : L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 17 PAYS D'AMERIQUE LATINE ET D'AMERIQUE DU SUD

AMERIQUE DU SUD	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actuels)	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1 Argentine	2774,4	25,4	704,7	1894,8	7460	5457	23175	37032
2 Bolivie	80,6	67,1	54,1	664,3	990	732	4695	8329
3 Brésil	5697,7	39,8	2267,7	1424,8	3580	2186	112569	170406
4 Chili	681,4	19,8	134,9	908,8	4590	2937	9793	15211
5 Colombie	788,5	39,1	308,3	789,8	2020	1294	26427	42299
6 Costa Rica	146,2	26,2	38,3	998,2	3810	2802	2383	3811
7 République dominicaine	186,3	32,1	59,8	683,7	2130	1824	5208	8373
8 Equateur	123,8	34,4	42,6	416,2	1210	668	7774	12646
9 Guatemala	187,4	51,5	96,5	865,2	1680	1409	6016	11385
10 Honduras	57,9	49,6	28,7	426,6	860	612	3519	6417
11 Jamaïque	69,9	36,4	25,5	950,0	2610	1910	1615	2633
12 Mexique	5597,7	30,1	1684,9	1526,1	5070	3961	60868	97966
13 Nicaragua	21,1	45,2	9,5	180,8	400	415	2755	5071
14 Panama	93,7	64,1	60,1	2089,7	3260	2107	1804	2856
15 Pérou	519,2	59,9	311,0	1245,9	2080	1471	15856	25661
16 Uruguay	193,8	51,1	99,0	3066,0	6000	4403	2079	3337
17 Venezuela, RB	1193,2	33,6	400,9	1448,2	4310	3144	14868	24170
MOYENNE	1083	41	372	1152	3062	2196	17730	28205

Source : calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002

FIGURE 3 : AMERIQUE DU SUD - ECONOMIE SOUTERRAINE EN % DU PNB 1999/2000



La Bolivie détient l'économie souterraine la plus importante avec 67,1%, suivie par le Panama avec 64,1% et le Pérou avec 59,9%. Le Chili présente l'économie souterraine la moins significative avec 19,8% et se situe ainsi derrière l'Argentine avec 25,4%. Si l'on compare les résultats des tableaux 2 à 4, nous observons que l'ampleur de l'économie souterraine est plus ou moins équivalente en Amérique du Sud et en Afrique et est un peu plus modeste en Asie.

3.2. PAYS EN TRANSITION

Le poids des économies souterraines des pays en transition qui ont été de nouveau estimées au moyen de la demande d'argent liquide, de l'apport physique et de l'approche DYMIMIC est illustré dans le tableau 5 et la figure 4.

TABLEAU 5 : L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 23 PAYS EUROPEENS EN TRANSITION

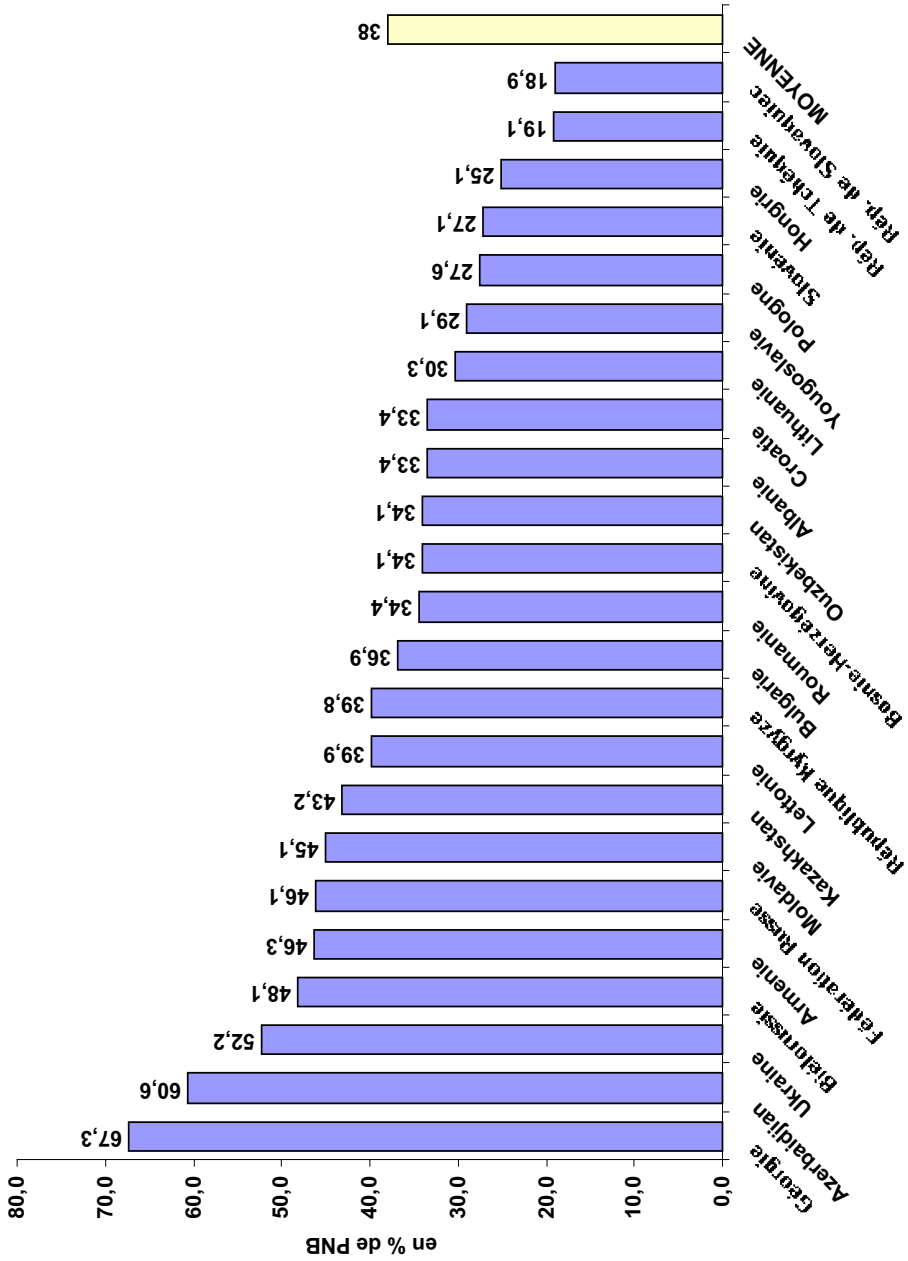
EUROPE - PAYS EN TRANSITION	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actuel	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1 Albanie **	38,6	33,4	12,9	374,1	1120	1012	2188	3411
2 Arménie	19,3	46,3	8,9	240,8	520	479	2572	3803
3 Azerbaïdjan */**	49,2	60,6	29,8	363,6	600	389	5170	8049
4 Biélorussie *	299,6	48,1	144,1	1380,5	2870	1707	6803	10005
5 Bosnie-Herzégovine **	46,2	34,1	15,8	419,4	1230	N.A.	2830	3977
6 Bulgarie	116,7	36,9	43,1	560,9	1520	1060	5563	8167
7 Croatie	187,2	33,4	62,5	1543,1	4620	2483	2970	4380
8 Rép. Tchèque	500,1	19,1	95,5	1002,8	5250	2690	7165	10273
9 Géorgie	30,5	67,3	20,5	424,0	630	514	3347	5024
10 Hongrie	440,6	25,1	110,6	1182,2	4710	2903	6856	10022
11 Kazakhstan *	170,5	43,2	73,7	544,3	1260	785	9838	14869
12 Kirghizistan	12,2	39,8	4,9	107,5	270	207	2950	4915
13 Lettonie	71,8	39,9	28,6	1165,1	2920	1885	1609	2372
14 Lituanie	111,2	30,3	33,7	887,8	2930	1970	2482	3695
15 Moldavie */**	13,6	45,1	6,1	180,4	400	323	2893	3550
16 Pologne	1568,2	27,6	432,8	1156,4	4190	2614	26555	38650
17 Roumanie	363,8	34,4	125,2	574,5	1670	1209	15355	22435
18 Fédération de Russie *	2484,4	46,1	1145,3	779,1	1690	825	101243	145555
19 Rép. Slovaque	187,7	18,9	35,5	699,3	3700	1890	3732	5402
20 Slovénie	180,7	27,1	49,0	2723,6	10050	5008	1396	1988
21 Ukraine	308,5	52,2	161,0	365,4	700	374	33833	49501
22 Ouzbékistan *	74,2	34,1	25,3	122,8	360	197	14620	24752
23 Yougoslavie **	84,5	29,1	24,6	273,5	940	629	7115	10637
MOYENNE	320	38	117	742	2354	1354	11699	17193

*Ce pays est toujours majoritairement dominé par les communistes.

** Chiffres peu fiables du fait de la guerre civile et de troubles politiques

Source : calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002

FIGURE 4 : EUROPE - PAYS EN TRANSFORMATION : ECONOMIE SOUTERRAINE EN % DE PNB 1999/2000



23 pays en transition ont été étudiés et l'importance moyenne de l'économie souterraine en pourcentage du PNB officiel y est de 38% pour les années 1999/2000. L'économie souterraine de loin la plus importante est celle de la Géorgie avec 67,3%, suivie par l'Azerbaïdjan avec 60,6% et l'Ukraine avec 52,2%. Dans le champ moyen, la Bulgarie et la Roumanie avec 36,9 et 34,% et dans le bas de l'échelle, la Hongrie avec 25, la République Tchèque avec 19, et la République Slovaque avec 18%.

3.3. PAYS DE L'OCDE

3.3.1. Pays OCDE d'Europe occidentale

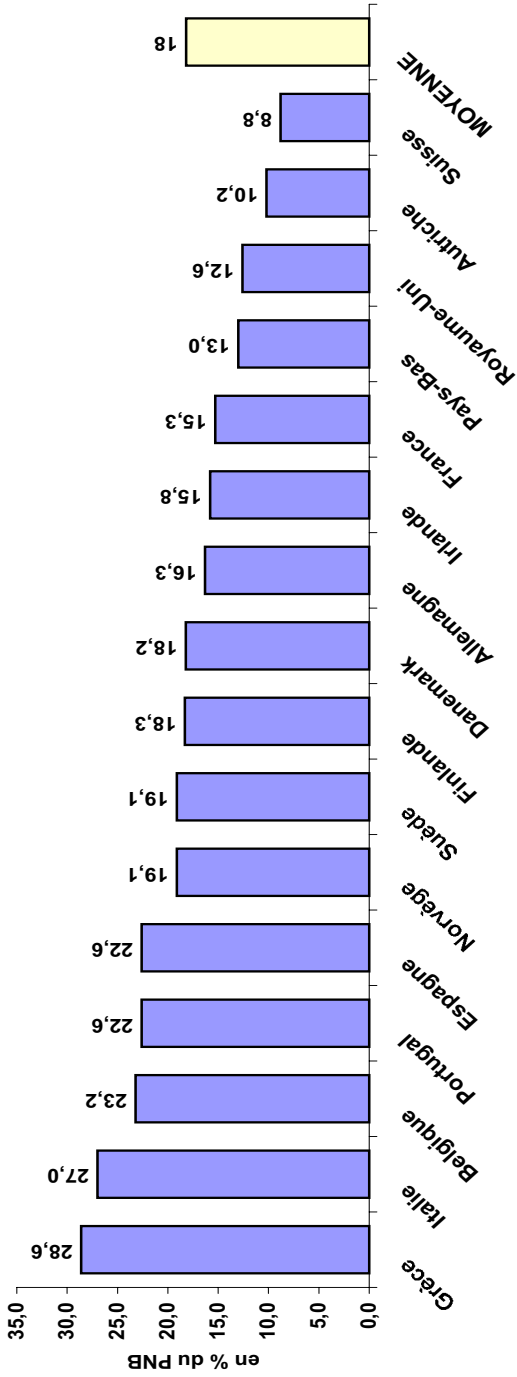
L'importance de l'économie souterraine en pourcentage du PNB officiel pour les années 1999/2000 a été calculée pour 16 pays OCDE d'Europe Occidentale. Les résultats sont présentés dans le tableau 6 et dans la figure 5.

TABLEAU 6 : IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 16 PAYS OCDE - D'EUROPE OCCIDENTALE

	EUROPE - PAYS D'EUROPE OCCIDENTALE	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actuel)	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1	Autriche	1859,8	10,2	189,7	2572,4	25220	14659	5501	8110
2	Belgique	2290,6	23,2	531,4	5693,3	24540	11899	6736	10252
3	Danemark	1601,1	18,2	291,4	5875,0	32280	14546	3562	5336
4	Finlande	1194,0	18,3	218,5	4598,8	25130	11542	3469	5177
5	France	13046,5	15,3	1996,1	3736,3	24420	12033	38453	58892
6	Allemagne	18592,5	16,3	3030,6	4094,6	25120	13241	55915	82150
7	Grèce	1151,1	28,6	329,2	3420,6	11960	8404	7116	10560
8	Irlande	802,1	15,8	126,7	3580,3	22660	12073	2546	3794
9	Italie	10667,2	27,0	2880,1	5443,2	20160	11253	39026	57690
10	Pays-Bas	3675,4	13,0	477,8	3246,1	24970	12395	10835	15919
11	Norvège	1602,3	19,1	306,0	6595,2	34530	15382	2913	4491
12	Portugal	1032,4	22,6	233,3	2513,1	11120	6643	6776	10008
13	Espagne	5524,0	22,6	1248,4	3408,1	15080	8403	26965	39465
14	Suède	2244,8	19,1	428,7	5183,7	27140	12931	5710	8869
15	Suisse	2537,7	8,8	223,3	3356,3	38140	22057	4836	7180
16	Royaume-Uni	14170,7	12,6	1785,5	3078,2	24430	15492	38996	59739
	MOYENNE	5125	18	894	4150	24181	12685	16210	24227

Source: calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002

FIGURE 5 : EUROPE - PAYS OCDE - EUROPE OCCIDENTALE : ECONOMIE SOUTERRAINE EN % DU PNB 1999/2000



La Grèce et l'Italie ont de loin l'économie souterraine la plus dynamique avec respectivement 28,6 et 27,0%. Dans le champ moyen, l'on trouve le Danemark avec 18,2 et l'Allemagne avec 16,3 %, tandis que le bas de l'échelle est occupé par l'Autriche avec 10,2 et la Suisse avec 8,8%. Pour l'année 1999/2000, le taux moyen de l'économie souterraine dans ces 16 pays OCDE est de 18%.

3.3.2. Pays OCDE d'Amérique du Nord et du Pacifique

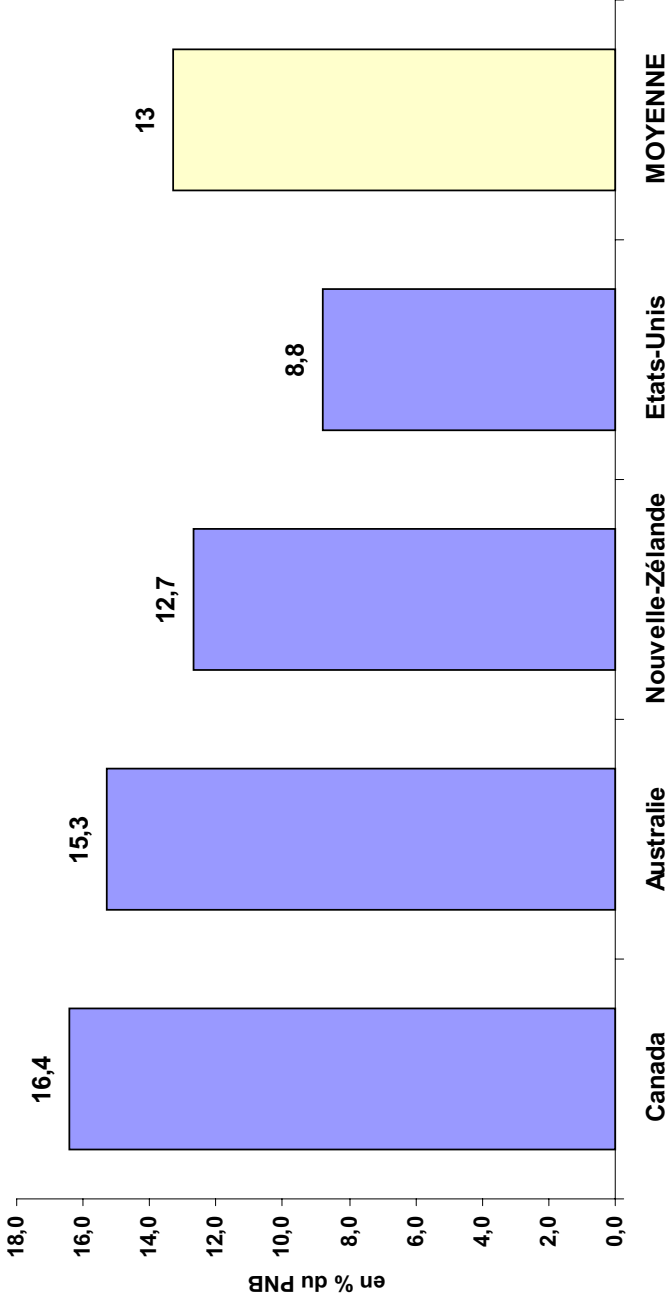
Le tableau 7 et la figure 6 illustrent la taille de l'économie souterraine en pourcentage du PNB officiel pour les années 1999/2000 pour quatre pays OCDE (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Etats-Unis).

TABEAU 7 : IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE (ET OFFICIELLE) DANS 4 PAYS OCDE

	PNB au prix du marché (US\$ actuels, en milliards) 2000	Economie souterraine en % du PNB 1999/2000	Economie souterraine (USD actuels en milliards) 2000	Economie souterraine PNB par tête d'habitant	GNB par tête d'habitant 2000, Méthode Atlas (US\$ actue	Consommation privée par tête d'habitant 2000 (US\$ actuels)	Population âgée de 15 à 64, total (milliers) 2000	Population, total (milliers) 2000
1	Canada	16,4	1101,0	3465,3	21130	11933	20995	30750
2	Etats-Unis	8,8	8646,3	3000,8	34100	22265	185783	281550
	MOYENNE	13	4874	3233	27615	17099	103389	156150
1	Australie	15,3	580,1	3096,7	20240	12556	12895	19182
2	Nouvelle-Zélande	12,7	58,5	1649,7	12990	9204	2504	3831
	MOYENNE	14	319	2373	16615	10880	7700	11506

Source : calculs propres basés sur les données de la Banque Mondiale, Washington D.C., 2002

FIGURE 6 : ÉCONOMIE SOUTERRAINE EN % DU PNB 1999/2000 - CANADA, AUSTRALIE, NOUVELLE-ZÉLANDE ET ÉTATS-UNIS



Parmi ces pays, le Canada dispose de la plus importante économie souterraine avec 16,3%, suivi par l'Australie avec 15,3%, la Nouvelle-Zélande avec 12,7% et, enfin, les Etats-Unis avec 8,8%. En moyenne, ces quatre Etats présentent une économie souterraine d'une valeur de 13,5%.

3.3.3. L'économie souterraine et ses forces de travail pour 21 pays OCDE

Enfin, nous fournissons quelques autres résultats sur l'économie souterraine sur un laps de temps plus étendu, à savoir de 1999 à 2002, ainsi que sur ses forces de travail pour 21 pays OCDE. L'importance et le développement de l'économie souterraine de 21 pays OCDE sont présentés dans le tableau 8 pour la période 1989/90-2001/02.

TABLEAU 8 : IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS OCDE

Pays OCDE	Etendue de l'économie souterraine (en % du PNB) à l'aide de l'approche par la demande d'argent liquide					
	Moyenne 1989/90	Moyenne 1991/92	Moyenne 1994/95	Moyenne 1997/98	Moyenne 1999/2000	Moyenne 2001/2002*
1. Australie	10.1	13.0	13.5	14.0	14.3	14.1
2. Belgique	19.3	20.8	21.5	22.5	22.2	22.0
3. Canada	12.8	13.5	14.8	16.2	16.0	15.8
4. Danemark	10.8	15.0	17.8	18.3	18.0	17.9
5. Allemagne	11.8	12.5	13.5	14.9	16.0	16.3
6. Finlande	13.4	16.1	18.2	18.9	18.1	18.0
7. France	9.0	13.8	14.5	14.9	15.2	15.0
8. Grèce	22.6	24.9	28.6	29.0	28.7	28.5
9. Royaume-Uni	9.6	11.2	12.5	13.0	12.7	12.5
10. Irlande	11.0	14.2	15.4	16.2	15.9	15.7
11. Italie	22.8	24.0	26.0	27.3	27.1	27.0
12. Japon	8.8	9.5	10.6	11.1	11.2	11.1
13. Pays-Bas	11.9	12.7	13.7	13.5	13.1	13.0
14. Nouvelle-Zélande**	9.2	9.0	11.3	11.9	12.8	12.6
15. Norvège	14.8	16.7	18.2	19.6	19.1	19.0
16. Autriche	6.9	7.1	8.6	9.0	9.8	10.6
17. Portugal	15.9	17.2	22.1	23.1	22.7	22.5
18. Suède	15.8	17.0	19.5	19.9	19.2	19.1
19. Suisse	6.7	6.9	7.8	8.1	8.6	9.4
20. Espagne***	16.1	17.3	22.4	23.1	22.7	22.5
21. Etats-Unis	6.7	8.2	8.8	8.9	8.7	8.7
Moyenne non pondérée sur 21 pays OCDE	13.2	14.3	15.7	16.7	16.8	16.7

Sources : Approche par la demande d'argent liquide, calculs propres

*Valeurs préliminaires.

**Les chiffres sont calculés à l'aide de la méthode MIMIC et de l'approche par la demande d'argent liquide.

Source : Giles (1999b).

***Les chiffres ont été calculés pour 1989/90, 1990/93 et 1994/95 par Mauleon (1998). Pour 1997/98 et 1999, ce sont des calculs propres.

Pour les 21 pays OCDE, la technique utilisée est soit la méthode de la demande 'd'argent liquide', soit la méthode DYMIMIC. Les résultats sont illustrés dans le tableau 8 pour la période de 1989/1990 à 2001/2002. Considérant une nouvelle fois la dernière période 2001/2002, la Grèce, avec une part du PNB officiel de 28,5%, dénote l'économie souterraine la plus importante, suivie par l'Italie avec 27,0% et le Portugal avec 22,5%. Le champ moyen est occupé par l'Allemagne avec une économie souterraine de 16,3% du PNB officiel, précédant l'Irlande avec 15,7% et la France avec 15,0% du PNB officiel. A l'extrémité inférieure, l'Autriche avec 10,6% du PNB et les Etats-Unis avec 8,7% du PNB officiel. Dans les pays de l'OCDE, on perçoit au fil des années '90 une certaine croissance des économies souterraines. En moyenne, l'économie souterraine s'établissait à 13,2% dans ces 21 pays OCDE durant l'année 1989/90 avant d'augmenter pour atteindre 16,7% au cours des années 2001/2002. Si nous considérons la seconde moitié des années '90, nous observons que, pour certains pays, l'économie parallèle ne croît plus, voire décroît légèrement, comme c'est le cas pour la Belgique de 22,5% (1997/98) à 22,0% (2001/2002), pour le Danemark de 18,3% (1997/98) à 17,% (2001/2002) ou pour la Finlande de 18,% (1997/98) à 18,% (2001/2002). Pour d'autres Etats, comme la Nouvelle-Zélande, elle continue à augmenter de 11 ;% (1997/98) à 12,6% (2001/2002), ou l'Allemagne de 14,9% (1997/98) à 16,3 (2001/2002). Dès lors, il est impossible de tirer des conclusions générales quant à savoir si l'économie souterraine continue à se développer voire à diminuer à la fin des années '90. L'évolution diffère d'un pays à l'autre, mais certains Etats ont mis en œuvre, avec succès, des efforts pour stabiliser l'importance de l'économie souterraine, tandis que, dans d'autres pays (par exemple, en Allemagne), ces efforts se sont avérés infructueux.

Après avoir étudié l'importance et la croissance de l'économie souterraine en termes de valeur ajoutée dans le temps, analysons à présent le marché « souterrain » de l'emploi, étant donné que, comme à l'intérieur du marché du travail officiel, il existe une relation particulièrement étroite et un « réseau social » entre les personnes actives dans l'économie parallèle (7). De plus, par définition, chaque activité de l'économie souterraine implique dans une certaine mesure un marché du travail "souterrain". Aussi, le "marché du travail souterrain" sous-entend tous les cas, où les travailleurs ou les employeurs, voire tous deux, occupent une "position d'économie souterraine". Pourquoi les gens travaillent-ils dans l'économie souterraine ? Sur le marché officiel de l'emploi, ce que les sociétés (et individus) doivent payer lorsqu'ils louent "officiellement" une personne, subit une majoration formidable à cause du poids des taxes et des cotisations sociales sur les salaires, ainsi que de la réglementation administrative légale visant à contrôler l'activité économique (8). Dans plusieurs pays OCDE, ces coûts dépassent le salaire effectivement gagné par le travailleur - ce qui encourage grandement le travail dans l'économie souterraine. Des

(7) Un travail de pionnier a été effectué dans ce domaine par L. Frey (1972, 1975, 1978, 1980), Cappiello (1986), Lubell (1991), Pozo (1996), Bartlett (1998) et Tanzi (1999).

(8) Ceci est particulièrement vrai en Europe (p.ex. en Allemagne et en Autriche), où la pression des taxes et de la sécurité sociale atteint jusqu'à 100% en plus du salaire effectivement gagné ; voir également section 5.1.

informations théoriques plus détaillées sur la décision de fournir du travail dans l'économie souterraine sont livrées par Lemieux, Fortin, et Fréchette (1994) qui utilisent des microdonnées d'une étude menée à Québec (Canada). En particulier, leur étude livre certaines explications sur le degré de distorsion causée par la taxation des revenus et le système de protection. Les résultats de cette étude suggèrent que les heures ouvrées dans l'économie souterraine répondent assez bien aux changements intervenus dans le salaire net du secteur officiel (régulier). Leurs résultats empiriques attribuent ceci à une (mauvaise) répartition du travail du secteur officiel vers le secteur informel, où il n'est pas taxé. Dans ce cas, la substitution entre les activités sur le marché du travail dans les deux secteurs est relativement élevée. Ces observations empiriques indiquent clairement que "les taux de participation et les heures travaillées dans le secteur souterrain tendent ainsi à être inversement liés au nombre d'heures prestées dans le secteur régulier" (Lemieux, Fortin, et Fréchette 1994 p. 235). Ces observations montrent une grande élasticité négative des heures ouvrées dans l'économie souterraine eu égard tant au niveau du salaire dans le secteur régulier qu'à la mobilité élevée entre secteurs.

Le travail illicite peut adopter de nombreuses formes. Par exemple, il peut consister en un second emploi après (ou même durant) les heures de travail régulières. Une deuxième forme réside dans un travail d'économie souterraine fourni par des individus qui ne participent pas au marché du travail officiel. Une troisième recouvre l'occupation de personnes (p.ex. clandestins ou immigrants illégaux), non autorisées à travailler dans l'économie officielle. Les études empiriques sur le marché du travail de l'économie souterraine sont encore plus ardues que celles sur la valeur ajoutée de l'économie parallèle, parce que l'on sait très peu sur le nombre d'heures qu'un « travailleur de l'économie souterraine » moyen travaille réellement (du « temps plein » à quelques heures, seulement) ; de là, la difficulté à livrer des faits empiriques (9).

(9) Pour les pays en voie de développement, nous disposons effectivement d'une littérature sur le marché de l'emploi souterrain, p.ex. les derniers ouvrages de Dallago (1990), Pozo (1996), Loayza (1996), et plus spécialement Chickering et Salahdine (1991).

TABLEAU 9 : ESTIMATIONS DE L'IMPORTANCE DES "FORCES DE TRAVAIL DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE" ET DE LA PRODUCTIVITE DE L'ECONOMIE OFFICIELLE ET PARALLELE DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE 1974-1998

Pays	Année	PNB officiel par tête d'habitant en \$ US*	Economie souterraine PNB de l'économie en \$ US* par tête d'habitant	Importance de l'économie souterraine (en % du PNB officiel) Approche par la demande d'argent liquide**	Forces de travail de l'économie souterraine en milliers de personnes***	Participants à l'économie souterraine en % des forces de travail officielles****	Sources des forces de travail de l'économie souterraine
Autriche	90-91	20.636	25.382	5,47	300-380	9,6	Schneider (1998) et calculs propres
	97-98	25.874	29.630	8,93	500-750	16,0	
Danemark	1980	13.233	18.658	8,6	250	8,3	Mogensen, et al. (1995) et calculs propres
	1986	18.496	26.356	9,8	390	13,0	
	1991	25.946	36.558	11,2	410	14,3	
	1994	34.441	48.562	17,6	420	15,4	
France	1975-82	12.539	17.542	6,9	800-1500	3,0-6,0	De Grazia (1983) et calculs propres
	1997-98	24.363	34.379	14,9	1400-3200	6,0-12,0	
Allemagne	1974-82	11.940	17.911	10,6	3000-4000	8,0-12,0	De Grazia (1983), F. Schneider (1998b) et calculs propres
	1997-98	26.080	39.634	14,7	7000-9000	19,0-23,0	
Italie	1979	8.040	11.736	16,7	4000-7000	20,0-35,0	Gaetani en d'Aragona (1979) et calculs propres
	1997-98	20.361	29.425	27,3	6600-11400	30,0-48,0	
Espagne	1979-80	5.640	7.868	19,0	1250-3500	9,6-26,5	Ruesga (1984) et calculs propres
	1997-98	13.791	19.927	23,1	1500-4200	11,5-32,3	
Suède	1978	15.107	21.981	13,0	750	13,0-14,0	De Grazia (1983) et calculs propres
	1997-98	25.685	37.331	19,8	1150	19,8	
Union européenne	1978	9.930	14.458	14,5	15.000	-	De Grazia (1983) et calculs propres
	1997-98	22.179	32.226	19,6	30.000	-	
OCDE (Europe)	1978	9.576	14.162	15,0	26.000	-	De Grazia (1983) et calculs propres
	1997-98	22.880	33.176	20,2	48.000	-	

*Source : OCDE, Paris, diverses années

**Source : calculs propres.

***Emplois à temps plein estimés, y compris travailleurs non déclarés, immigrants illégaux, et deuxième emploi.

****En pourcentage de la population âgée de 20 à 69 ans, méthode de l'enquête.

Le tableau 9 présente les estimations relatives aux forces de travail de l'économie souterraine dans 7 pays de l'OCDE (Autriche, Danemark, France, Allemagne, Italie, Espagne et Suède). En Autriche, les forces de travail de l'économie souterraine ont atteint durant les années 1997-1998, 500.000 à 750.000 unités, soit 16% des forces de travail officielles (valeur moyenne). Au Danemark, l'évolution durant les années '80 et '90 montre que la part de la population danoise occupée dans l'économie souterraine a augmenté de 8,3% du nombre total des forces de travail (en 1980) à 15,4% en 1994 - un accroissement assez remarquable des forces de travail de l'économie souterraine, puisqu'elles ont quasiment doublé en 15 ans. En France (dans les années 1997/98), les forces de travail de l'économie parallèle atteignirent une part équivalant à plus ou moins 6 à 12% des forces de travail officielles, soit en chiffres absolus entre 1.4 et 3.2 millions. En Allemagne, le chiffre a augmenté de 8 à 12% de 1974 à 1982 et s'établissait à 22% (18 millions) durant les années 1997/98. Pour la France et l'Allemagne également, nous percevons une forte hausse des forces de travail dans l'économie souterraine. Dans d'autres pays, aussi, la proportion des forces de travail de l'économie parallèle est assez élevée : en Italie 30-48% (1997-1998), en Espagne 11,5-32% (1997-1998) et en Suède 19,8 % (1997-1998). Dans l'Union européenne, environ 30 millions de personnes étaient impliquées dans des activités d'économie souterraine au cours de l'année 1997-1998 et, dans l'ensemble des pays européens de l'OCDE, 48 millions d'individus s'adonnent à un travail illicite.

Ces chiffres montrent que le marché du travail de l'économie souterraine est vivant, ce qui peut fournir une explication au fait qu'en Allemagne, on peut observer un taux de chômage tellement élevé et persistant. Le tableau 9 livre un premier calcul préliminaire du PNB officiel et du PIB de l'économie souterraine par tête d'habitant, indiqué en dollars US. Ici, l'on se rend immédiatement compte que, dans tous les pays examinés, le PIB par tête d'habitant de l'économie souterraine est nettement supérieur - en moyenne, dans tous les pays, autour de 40% (10). Ceci montre clairement que la productivité dans l'économie souterraine est probablement beaucoup plus élevée que celle de l'économie officielle - une indication claire que l'effort de travail, c.-à-d., le stimulant pour travailler effectivement est plus puissant dans l'économie parallèle. En règle générale, ces résultats très préliminaires montrent à l'évidence que les forces de travail de l'économie souterraine ont également atteint une importance remarquable dans les pays développés de l'OCDE, même si le calcul peut encore comporter un grand nombre d'erreurs, mais une fois encore l'image montre que le marché du travail de l'économie souterraine a atteint un niveau sensible dans la plupart des pays.

(10) Il s'agit d'un résultat étonnant, qui doit faire l'objet d'autres vérifications, parce que les chiffres du PNB par tête d'habitant officiel incluent l'ensemble de l'économie avec des secteurs relativement productifs (tels que l'électronique, l'acier, les machines, etc.) et que les chiffres de l'économie souterraine portent traditionnellement plutôt sur le secteur tertiaire (et le secteur du bâtiment). Dès lors, l'on pourrait également s'attendre à un résultat exactement opposé, étant donné que la productivité dans le secteur des services est généralement plus faible que dans les secteurs mentionnés ci-dessus. Les sources d'erreur peuvent être soit une sous-estimation des forces de travail de l'économie souterraine, soit une surestimation de l'économie parallèle en termes de valeur ajoutée.

4. LES PRINCIPALES CAUSES DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

4.1. AUGMENTATION DE LA PRESSION DU FISC ET DES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE

Quasiment toutes les études (11) ont mis en avant qu'une pression plus lourde de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale est l'un des principaux moteurs de la progression de l'économie souterraine. Puisque les taxes affectent les choix de travail-loisirs et stimulent également la fourniture de travail dans l'économie parallèle, c'est-à-dire le secteur non taxé de l'économie, la distorsion de ce choix est une préoccupation majeure des économistes. Plus grande est la différence entre le coût total du travail dans l'économie officielle et les gains après impôts (du travail), plus puissant est l'incitant d'éviter cette différence et de travailler dans l'économie souterraine. Etant donné que cette différence dépend largement du système de sécurité sociale et du poids d'ensemble des taxes, il s'agit d'éléments clés de l'existence et du développement de l'économie parallèle. Malgré cela, même les réformes fiscales les plus profondes avec d'importantes réductions fiscales n'entraînent pas une diminution substantielle de l'économie souterraine. Elles sont uniquement capables de stabiliser l'importance de l'économie « au noir » et d'éviter un développement ultérieur. Les réseaux sociaux et les relations personnelles, le profit élevé tiré des activités irrégulières et les investissements associés dans un capital réel et humain sont autant de liens étroits qui empêchent les gens de passer à l'économie officielle. Pour le Canada, Spiro (1993) s'attendait à des réactions similaires de la part de personnes confrontées à une augmentation des taxes indirectes [TVA, TPS (taxe sur les prestations de services)]. Après l'introduction de la TPS en 1991 - au cœur de la crise -, les individus confrontés à des difficultés économiques à la suite de la récession, se tournèrent vers l'économie souterraine, ce qui provoqua une perte substantielle dans les rentrées fiscales. « Malheureusement, une fois que cette habitude est bien ancrée, il est improbable qu'elle soit abandonnée sans plus parce que la croissance économique est de retour. » (Spiro 1993 p. 255). Il est vraisemblable que ces travailleurs ne réintègrent plus le secteur formel, même à plus long terme. Ce fait rend encore plus difficile la mise en oeuvre de réformes importantes par les hommes politiques, parce qu'ils risquent de n'y pas gagner grand-chose (12).

Dans les modèles néoclassiques, le facteur le plus important est le taux fiscal marginal. Plus est élevé le taux fiscal marginal, plus grand est l'effet de substitution et plus considérable est la distorsion de la décision travail-loisirs. En particulier, lors-

(11) Voir Thomas (1992); Lippert et Walker (1997); Schneider (1994, 1997, 1998, 2000); Johnson, Kaufmann, et Zoido-Lobaton (1998a, 1998b); Tanzi (1999) et Giles (1999a) pour n'en citer que quelques récentes.

(12) Voir Schneider (1994b, 1998b) pour un résultat similaire des effets d'une réforme fiscale majeure en Autriche sur l'économie souterraine. Schneider montre qu'une réduction importante du poids des taxes directes n'a pas entraîné de réduction significative de l'économie parallèle. Parce que l'évasion fiscale légale fut abolie et que d'autres facteurs, par exemple les réglementations, ne furent pas changées, pour une part considérable des contribuables, la pression du fisc et des règlements resta inchangée.

que l'on tient compte de ce que l'individu peut également acquérir des revenus dans l'économie souterraine, l'effet de substitution est définitivement plus important que l'effet du revenu (13), d'où l'individu travaille moins dans le secteur officiel. L'efficacité d'ensemble de l'économie est de ce fait (*ceteris paribus*), inférieure et la distorsion entraîne une perte de prospérité (d'après la PNB officiel et à la taxation). Toutefois, on peut également considérer que la prospérité augmente, si l'on prend également en considération la prospérité de ceux qui travaillent dans l'économie souterraine (14).

Les études de Schneider (1994b, 2000) et de Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998a, 1998b) donnent des résultats empiriques de l'influence de la charge fiscale sur l'économie souterraine. Tous ont trouvé des signes évidents de l'impact de la taxation sur l'économie parallèle. Cette forte influence de la taxation indirecte et directe sur l'économie souterraine sera montrée plus en détail lorsque nous examinerons les résultats empiriques dans le cas de l'Autriche et des pays scandinaves. Pour l'Autriche, le moteur des activités de l'économie souterraine est la pression des taxes directes (y compris les cotisations de sécurité sociale). Ce fardeau exerce le plus haut degré d'influence, il est suivi par la densité des réglementations et la complexité du système fiscal. Un résultat similaire a été décrit par Schneider (1986) pour les pays scandinaves (Danemark, Norvège et Suède). Dans ces trois pays, différentes variables fiscales [taux moyen des taxes directes, taux moyen total des taxes (taux des taxes directes et indirectes)] et les taux marginaux des taxes donnent le signe positif attendu (pour la demande d'argent liquide) et sont d'une grande signification statistique. Des résultats similaires sont obtenus par Kirchgaessner (1983, 1984) pour l'Allemagne et par Klovland (1984) pour la Norvège et la Suède.

Plusieurs autres études récentes fournissent d'autres preuves de l'influence des taux des taxes sur les revenus sur l'économie souterraine : Cebula (1997), utilisant des données de Feige pour l'économie souterraine, a pu prouver l'impact des taux gouvernementaux des taxes sur les revenus, des probabilités de contrôle fiscal et des politiques de sanctions du fisc sur l'importance relative de l'économie souterraine aux Etats-Unis. Cebula conclut qu'un frein à toute augmentation ultérieure du taux marginal supérieur de taxation sur les revenus peut, au moins, éviter à une augmentation ultérieure de l'économie souterraine, tandis que l'augmentation des contrôles fiscaux et les pénalités fiscales sont susceptibles de réduire l'importance de l'économie parallèle. Ses observations indiquent qu'il existe généralement une forte influence des activités de l'Etat sur l'importance de l'économie souterraine. Par exemple, si le taux marginal fédéral de l'impôt sur les personnes physiques augmente d'un pour cent, *ceteris paribus*, l'économie souterraine s'accroît de 1,4 pour cent. Dans une autre recherche, Hill et Kabir (1996) ont fourni la preuve empirique indiquant que les taux marginaux de taxation sont plus pertinents que les taux moyens de taxation, et qu'une substitution des taxes directes par des taxes indirectes n'incite pro-

(13) Si les loisirs sont censés être un bien normal.

(14) Voir Thomas (1992) p. 134-7.

bablement pas à observer les lois fiscales. D'autres témoignages sur l'effet de la taxation sur l'économie souterraine sont fournis par Johnson, Kaufmann, et Zoido-Lobaton (1998b), qui arrivent à la conclusion que ce ne sont pas les taux plus élevés de taxation en soi qui augmentent le volume de l'économie souterraine, mais l'inefficacité ou l'application discrétionnaire du système fiscal et des réglementations par les gouvernements. Leur observation, selon laquelle il existe une corrélation *négative* (15) entre l'ampleur de l'économie non officielle et les taux (marginaux) supérieurs de taxation, peut s'avérer inattendue. Mais étant donné que d'autres facteurs tels que la déductibilité fiscale, les dégrèvements fiscaux et les exemptions fiscales, le choix entre différents systèmes fiscaux et de nombreuses autres options permettant d'éviter légalement le paiement de taxes n'ont pas été pris en compte, cela n'est guère surprenant (16). D'autre part, Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998b) trouvent une corrélation *positive* entre l'importance de l'économie souterraine et la pression fiscale sur les sociétés. Ils en arrivent à la conclusion générale qu'il existe une grande différence entre l'impact tant des taxes directes que de la pression fiscale sur les sociétés. Certains aspects institutionnels, par exemple l'efficacité de l'administration, l'étendue des droits de contrôle accordée aux hommes politiques et aux bureaucrates, la quantité de pots de vin et plus particulièrement la corruption, jouent pour cette raison un rôle majeur dans ce « marchandage » entre gouvernement et contribuables.

Le tableau 10 tente de fournir une explication à l'importance respective des économies souterraines de quelques-uns des 21 pays OCDE, en comparant l'ensemble des taxes et des cotisations de sécurité sociale avec l'ampleur de l'économie parallèle des différents Etats pour l'année 1996.

(15) Plus est élevé le taux marginal supérieur de taxation, plus faible est le volume de l'économie souterraine.

(16) Friedman, Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1999) ont abouti à des résultats similaires dans une analyse pour plusieurs pays selon lesquels des taux fiscaux supérieurs sont associés à une activité officielle moindre en pourcentage du PIB. Ils font valoir l'argument que les entrepreneurs prennent le maquis non pour éviter les taxes officielles, mais pour réduire la pression de la bureaucratie et de la corruption. Toutefois, lorsque l'on examine leurs résultats empiriques (régression), leur observation selon laquelle les taux supérieurs de taxes sont en corrélation avec une part moindre de l'économie non officielle n'est pas vraiment convaincante et, dans la plupart des cas, lors du recours à des taux d'imposition différents, ils n'obtiennent pas de résultat significatif d'un point de vue statistique.

TABLEAU 10 : L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE ET LES CHARGES DES TAXES ET DES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE DANS LES PAYS DE L'OCDE

Pays	Taille de l'économie souterraine (en % du PNB)	Taux de la taxe sur la valeur ajoutée (en %)	Taux moyen des taxes directes (en %)**	Taux des cotisations de sécurité sociale des travailleurs*** (en %)	Taux des cotisations de sécurité sociale des employeurs*** (en %)	Taux total des cotisations de sécurité sociale (en %) somme de (4)+(5)	Total des charges de cotisations de sécurité sociale + des taxes directes : somme (4)+(5)+(3) (en %)	Total des charges des taxes et de la sécurité sociale : somme (2)+(3)+(4)+(5)
	1996 (1)	1996 (2)	1996 (3)	1996 (4)	1996 (5)	1996 (6)	1996 (7)	1996 (8)
Grèce	28.5	18.0	11.0	15.8	27.5	43.3	54.3	72.3
Italie	27.0	19.0	12.0	9.9	32.0	41.9	53.9	72.9
Espagne	22.9	16.0	13.0	6.6	31.6	38.2	51.2	67.2
Belgique	21.9	21.0	19.0	10.0	26.0	36.0	55.0	76.0
Suède	19.2	25.0	20.0	4.0	29.6	33.6	53.6	78.6
Norvège	18.9	23.0	19.0	7.0	12.8	19.8	38.8	61.8
Danemark	18.3	25.0	36.0	9.0	0.0	9.0	45.0	70.0
Irlande	15.9	21.0	20.0	7.2	12.3	19.5	39.5	60.5
Canada	14.6	7.0	21.0	7.0	8.0	15.0	36.0	43.0
Allemagne	14.5	15.0	18.0	16.1	16.1	32.2	50.2	65.2
France	14.3	20.6	6.0	13.0	31.0	44.0	50.0	70.6
Pays-Bas	14.0	17.5	10.0	31.0	8.8	39.8	49.8	67.3
R.-U.	13.1	17.5	16.0	10.7	10.2	21.4	37.4	54.9
Etats-Unis	8.8	3.0	17.0	7.6	13.8	21.4	38.4	41.4
Autriche	8.3	20.0	8.0	18.2	24.2	42.4	50.4	70.4
Suisse	7.5	6.5	10.0	11.6	11.6	23.2	33.2	39.7

* Taux de l'année 1996; USA : taxe moyenne sur les ventes

** Le taux moyen des taxes directes est calculé comme étant la somme de toutes les taxes sur le revenu (+ charges sociales et taxes sur la main-d'œuvre) payées sur les rémunérations et salaires (y compris les revenus des travailleurs indépendants) divisé par le coût salarial brut d'un salarié moyen

*** Le taux est calculé sur la base des gains bruts annuels d'un salarié moyen.

Source : calculs propres et document du travail de l'OCDE, 176, 1997, Paris.

A l'exception de l'Espagne (économie souterraine 22,9 %, pression fiscale et sécurité sociale 67,2 %), ce sont la Grèce, l'Italie, la Belgique et la Suède, qui connaissent les économies parallèles les plus importantes en 1996, et qui subissent, également, les plus hauts taux de pression fiscale et de sécurité sociale (72,3, 72,9, 76,0 et 78,6%), tandis que des pays comme la Suisse et les E-U, où le poids du fisc et de la sécurité sociale est le moins élevé (39,7 et 41,4%) présentent également les économies souterraines les moins développées (7,5 et 8,8%) ! Naturellement, il existe certaines exceptions. Par exemple, le Royaume-Uni et l'Autriche où la charge de l'ensemble des taxes et des cotisations de sécurité sociale est relativement élevée (54,9 et 70,4%) ont une économie souterraine relativement faible (13,1 et 8,3%), mais l'image d'ensemble semble correcte : plus est élevée la charge additionnée des taxes et de la protection sociale, plus est importante l'économie parallèle, ceteris paribus. La forte relation positive selon laquelle l'augmentation de la pression fiscale et des cotisations de sécurité sociale provoque un accroissement de l'économie « au noir », est également montrée dans les figures 7.1 et 7.2

FIGURE 7.1. : TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE PAR RAPPORT AU FARDEAU TOTAL DES COTISATIONS DE SEC. SOCIALE + TAXES DIRECTES, ANNEE 1996

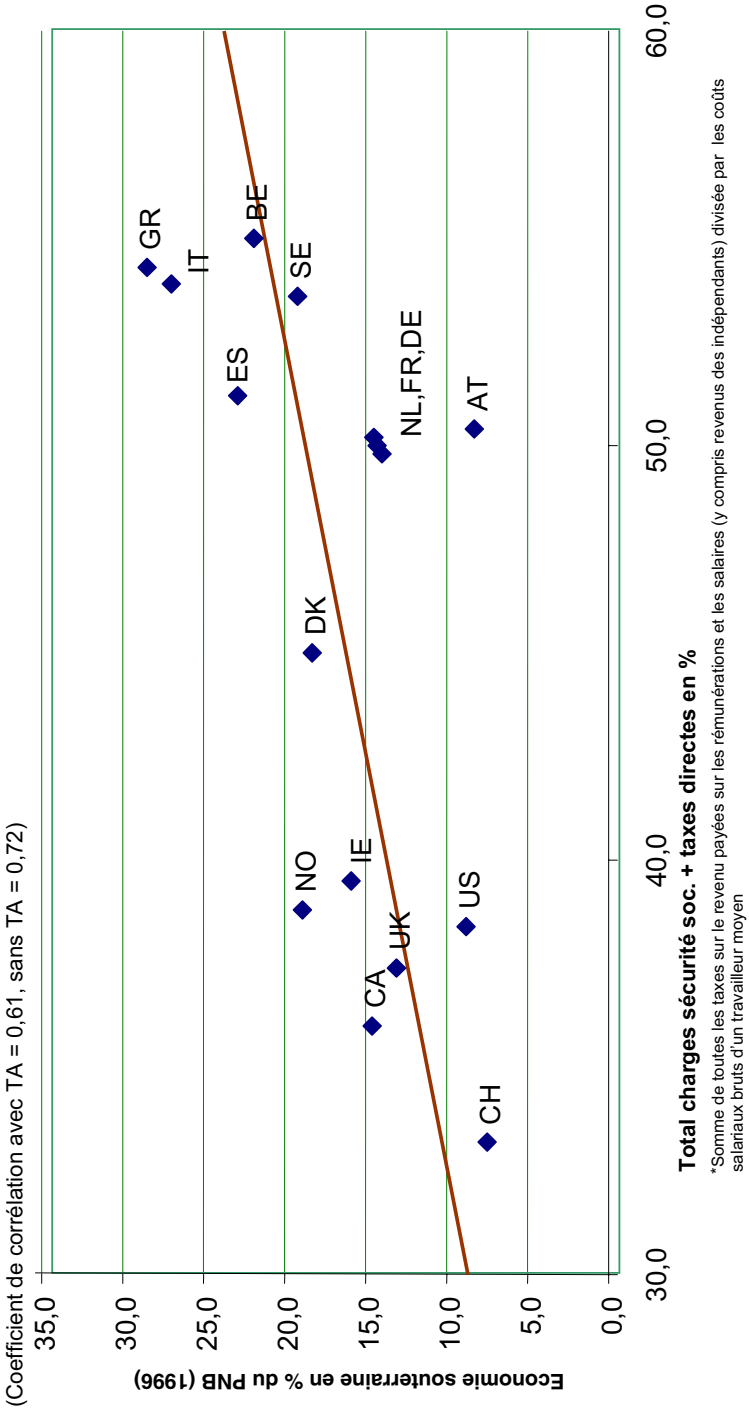
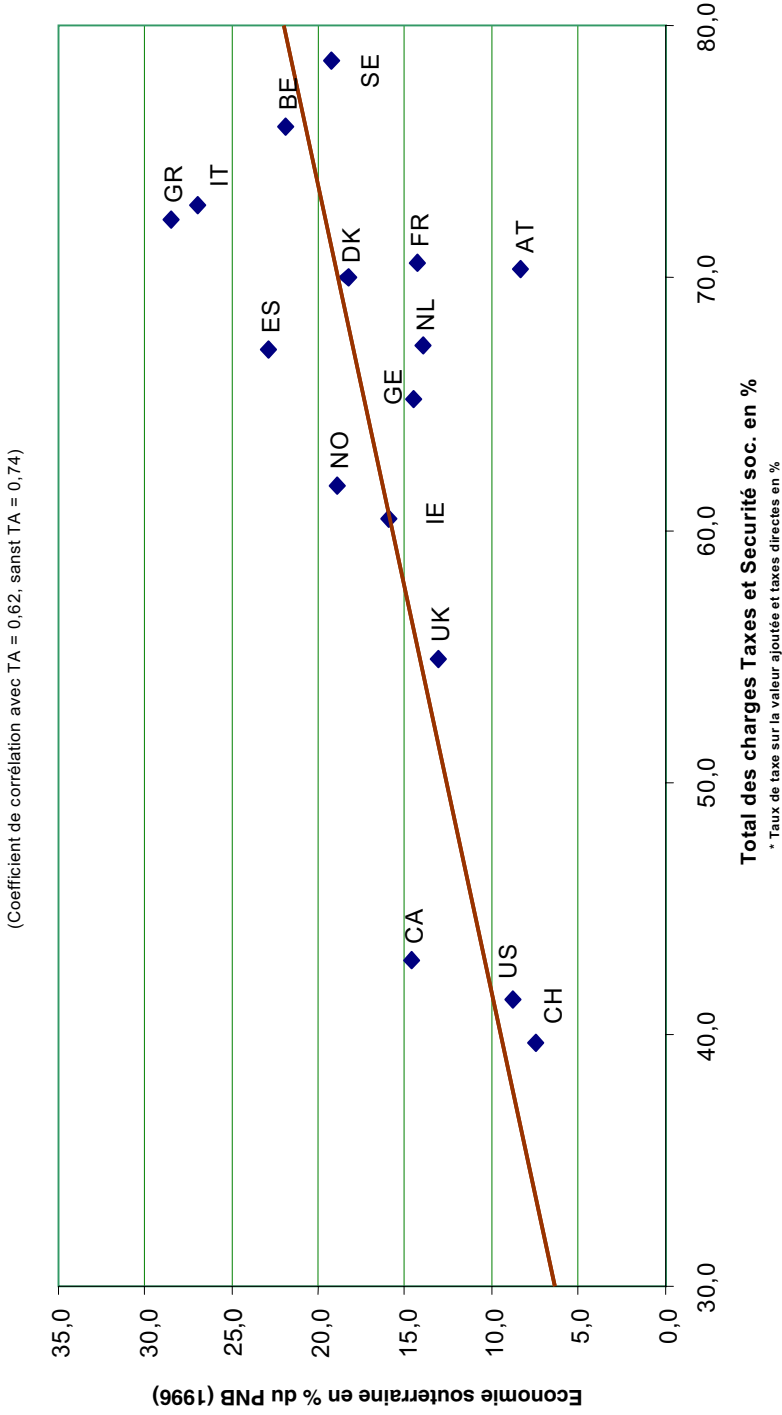


FIGURE 7.2 : TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE TOTAL CHARGES TAXES* ET SECURITE SOC, ANNEE 1996



Si l'on calcule le coefficient de corrélation entre pression des taxes et de la sécurité sociale et envergure de l'économie non officielle, le coefficient a une valeur de 0,61 ce qui du point de vue statistique, s'éloigne significativement du zéro.

4.2. INTENSITE DES REGLEMENTATIONS

L'accroissement de la densité des réglementations (souvent mesuré en termes de nombre de lois et de réglementations, par exemple l'obligation de licence) constitue un autre facteur important, qui réduit la liberté (de choix) des individus impliqués dans l'économie officielle (17). L'on peut penser aux réglementations du marché du travail, aux barrières commerciales et aux restrictions de travail pour les étrangers. Johnson, Kaufmann, et Zoido-Lobaton (1998b) fournissent une preuve générale empirique et significative de l'influence des réglementations (sur le travail) sur l'économie souterraine, l'impact est clairement décrit et théoriquement dérivé d'autres études, p. ex. pour l'Allemagne (Commission de la dérégulation 1990/91). Les réglementations entraînent une hausse significative du coût du travail dans l'économie officielle. Mais étant donné que la plupart de ces coûts peuvent être reportés sur les travailleurs, ces coûts fournissent une autre impulsion à travailler dans l'économie parallèle, où ils peuvent être évités. Leurs analyses empiriques fournissent des preuves empiriques qui confortent le modèle de Johnson, Kaufmann, et Shleifer (1997), qui avancent, entre autres, que les pays avec plus de réglementations générales de leur économie ont tendance à présenter, dans leur PIB, une part plus importante de l'économie non officielle. Une augmentation d'un point de l'indice de réglementation (qui va de 1 à 5 et où 5 = aux réglementations les plus nombreuses dans un pays) est associée, *ceteris paribus*, à une hausse d'un pourcentage de 8,1 de la part détenue par l'économie souterraine, lorsque l'on contrôle le PIB par tête d'habitant (Johnson et al. (1998b), p. 18). Ils en concluent que c'est la mise en application de la réglementation qui constitue le facteur clé de la pression imposée aux sociétés et aux individus, et non l'étendue générale des réglementations – généralement non appliquées – qui poussent les sociétés dans l'économie souterraine. Friedman, Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1999) obtiennent un résultat identique.

Dans leur étude, toute mesure disponible de réglementation est significativement corrélée avec la part de l'économie non officielle et le signe de la relation est non ambigu : on relève une corrélation entre le volume des réglementations et l'importance de l'économie parallèle. Un point d'augmentation dans un indice des réglementations (allant de 1 à 5) s'accompagne d'une hausse de 10 % de l'économie souterraine pour 76 pays en voie de développement, en transition et industrialisés.

(17) Voir pour les fondements théoriques et (socio-)psychologiques de ce facteur, Brehm (1966, 1972) et, pour une première application à l'économie souterraine, Pelzmann (1988).

Ces observations montrent que les gouvernements devraient veiller davantage à améliorer l'application des lois et des réglementations, plutôt que d'en accroître le nombre. Certains gouvernements, toutefois, préfèrent cette option politique (plus de réglementations et de lois), lorsqu'ils essayent de réduire l'importance de l'économie souterraine, le plus souvent parce que cela entraîne une augmentation du pouvoir des bureaucrates et à un taux d'emploi plus élevé dans le secteur public.

4.3. SERVICES DU SECTEUR PUBLIC

Une augmentation de l'économie souterraine mène à une diminution des revenus de l'Etat, ce qui a son tour réduit la qualité et la quantité de biens et de services fournis par le secteur public. En fin de compte, ceci peut conduire à une augmentation du taux de taxation pour les sociétés et les individus qui travaillent dans le secteur officiel, ce qui s'accompagne assez souvent d'une détérioration de la qualité des « biens » publics (tels que les infrastructures publiques) et de l'administration, avec pour conséquence des incitants encore plus puissants pour travailler dans l'économie souterraine. Johnson, Kaufmann, et Zoido-Lobaton (1998b) présentent un modèle simple de cette relation. Leurs observations montrent que les économies parallèles les plus réduites se trouvent dans les pays où les rentrées fiscales sont plus élevées, lorsque celles-ci découlent d'une fiscalité moindre pour les entreprises, de moins de lois et réglementations et d'une corruption moindre. Les pays où la loi est mieux gérée, grâce au financement par les rentrées fiscales, ont également des économies souterraines plus réduites. Les pays en transition ont des niveaux plus élevés de réglementation, ce qui entraîne une incidence plus élevée de la corruption, des taxes effectives supérieures sur les activités officielles et un vaste cadre discrétionnaire pour les réglementations et, par conséquent, une économie parallèle plus importante. La conclusion d'ensemble est la suivante : "les pays plus prospères de l'OCDE, tout comme certains pays de l'Europe de l'Est connaissent le 'bon équilibre' d'une charge fiscale et réglementaire relativement basse, de mobilisation disponible des revenus, de bonne application de la loi et de contrôle de la corruption, et d'une économie parallèle [relativement] réduite. A l'opposé, un certain nombre de pays d'Amérique Latine et de l'ancienne Union soviétique présentent des caractéristiques qui témoignent d'un 'mauvais équilibre' : le caractère discrétionnaire des taxes et des règlements et les charges imposées aux entreprises sont élevés, l'application de la loi laisse à désirer, l'incidence de la corruption est élevée et une part relativement importante des activités se déroule dans l'économie parallèle" (Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton 1998a p. D).

5. METHODES D'ÉVALUATION DE L'ÉTENDUE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE (18)

Comme nous l'avons déjà mentionné à la section 2, tenter de mesurer l'envergure de l'économie souterraine est une tâche difficile qui relève du défi. Cette section-ci offre un aperçu exhaustif des connaissances actuelles sur les différentes procédures d'évaluation de l'économie souterraine. Pour mesurer l'étendue et le développement de l'économie parallèle, trois types de méthodes sont les plus largement utilisées. Nous les présentons brièvement dans les trois sous-sections ci-après.

5.1. APPROCHES DIRECTES

Il s'agit de microapproches qui utilisent des enquêtes bien conçues et des exemples basés sur des réponses volontaires ou bien des méthodes de contrôle fiscal et d'autres méthodes basées sur la coopération des personnes interrogées. Les enquêtes par sondage conçues pour évaluer l'économie souterraine sont largement employées dans un certain nombre de pays (19) pour mesurer l'économie parallèle. Le principal inconvénient de cette méthode est de présenter les défauts de toutes les enquêtes : la précision moyenne et les résultats dépendent largement de la volonté de coopération des répondants. Il est difficile d'évaluer la hausse du volume de travail non déclaré à partir d'un questionnaire direct. La plupart des personnes interviewées hésitent à confesser un comportement frauduleux et, très souvent, les réponses sont rarement fiables de telle manière qu'il est difficile, au départ de ce type de réponses, de calculer une estimation réelle - en termes monétaires - de l'étendue du travail non déclaré. Le principal avantage de cette méthode réside dans l'information détaillée sur la structure de l'économie souterraine, mais les résultats de ces types d'enquêtes sont extrêmement sensibles à la manière de formuler le questionnaire (20).

Les estimations de l'économie souterraine peuvent également être basées sur les divergences entre les revenus déclarés au fisc et ceux mesurés par des contrôles sélectifs. Les programmes de contrôle fiscal se sont avérés particulièrement efficaces de ce point de vue. Conçus pour mesurer le volume de revenus imposables non déclarés, ils ont été utilisés pour calculer la valeur de l'économie souterraine dans plusieurs pays (21). Un certain nombre de difficultés entourent cette approche. En premier lieu, le recours à des données relatives à l'observation fiscale équivaut à utiliser un échantillon (éventuellement erroné) de la population. Toutefois,

(18) Cette section s'inspire dans une très large mesure de Schneider et Enste (2000).

(19) La méthode directe d'études par échantillons volontaires a été très largement utilisée pour la Norvège par Isachsen, Klovland et Strom (1982), et par Isachsen et Strom (1985). Pour le Danemark, cette méthode est employée par Mogensen (et. al., 1995). Dans leur étude, ils font état d'une "estimation" de l'économie souterraine de 2,7 pour cent du PNB pour 1989, de 4,2 pour cent du PNB pour 1991, de 3,0 pour cent du PNB pour 1993 et de 3,1 pour cent du PNB pour 1994.

(20) Les avantages et inconvénients de cette méthode sont admirablement détaillés par Mogensen et al (1995) dans leur recherche excellente et particulièrement soignée.

(21) Aux Etats-Unis, IRS (1979, 1983), Simon et Witte (1982), Witte (1987), Clotefelter (1983), et Feige (1986). Pour une discussion plus détaillée, voir Dallago (1990) et Thomas (1992).

étant donné qu'en général, une sélection de contribuables en vue d'un contrôle fiscal n'est pas randomisée, mais basée sur les caractéristiques des déclarations (fiscales) soumises qui indiquent une certaine probabilité de fraude (fiscale), cette sélection ne représente pas un échantillon aléatoire de toute la population. Ce facteur est susceptible de fausser les estimations, basées sur la bonne volonté, de l'économie parallèle. En deuxième lieu, les évaluations tirées des contrôles fiscaux reflètent cette portion du revenu de l'économie souterraine que les autorités sont parvenues à mettre à jour et qui n'est probablement qu'une fraction du revenu caché.

Un autre inconvénient des deux méthodes directes (enquêtes et contrôles fiscaux) réside dans le fait qu'elles n'aboutissent qu'à des estimations ponctuelles. De plus, il est improbable qu'elles prennent en compte toutes les activités "souterraines" ; autrement dit, on peut présager qu'elles ne livrent que des estimations basses. Elles sont incapables (du moins aujourd'hui) de fournir des estimations du développement et de la croissance de l'économie souterraine sur une période plus longue dans le temps. Comme nous l'avons déjà fait valoir, elles présentent, pour le moins, un avantage considérable en ce sens qu'elles sont susceptibles de livrer des informations détaillées sur les activités économiques parallèles ainsi que sur la structure et la composition de ceux qui s'y adonnent.

5.2. APPROCHES INDIRECTES

Ces approches, également qualifiées d'approches "par indicateurs", sont le plus souvent macroéconomiques et utilisent des indicateurs économiques et autres qui contiennent des informations sur le développement de l'économie souterraine (dans le temps). Actuellement, nous dénombrons cinq indicateurs qui laissent appréhender certaines "traces" du développement de l'économie parallèle.

5.2.1. La divergence entre dépenses nationales et statistiques sur les revenus

Cette approche est basée sur les divergences entre les statistiques des revenus et des dépenses. Dans la comptabilité nationale, la mesure du revenu en termes de PNB devrait être égale à la mesure des dépenses. Dès lors, si l'on dispose d'une estimation indépendante du poste des dépenses de la comptabilité nationale, le fossé entre le niveau des dépenses et le niveau des revenus peut être utilisé comme un indicateur de l'étendue de l'économie au noir (22). Toutefois, étant donné que les statisticiens des comptes nationaux s'évertueront à minimiser ces divergences, il conviendrait d'utiliser à cet effet la divergence initiale, ou première estimation, plutôt que la divergence publiée. Si toutes les composantes du poste des dépenses étaient mesurées sans erreurs, cette approche produirait effectivement une bonne estimation de l'échelle de l'économie souterraine. Par contre, et c'est malheureusement,

(22) Voir, p. ex., Franz (1983) pour l'Autriche; MacAfee (1980) O'Higgins (1989) et Smith (1985) pour la Grande-Bretagne; Petersen (1982) et Del Boca (1981) pour l'Allemagne; Park (1979) pour les États-Unis. Pour une étude globale et des remarques critiques, voir Thomas (1992).

ce n'est pas le cas et, pour cette raison, ces mesures reflètent toutes les erreurs et omissions dans les statistiques des comptes nationaux ainsi que dans l'activité de l'économie parallèle. Aussi, ces estimations peuvent se révéler très grossières et d'une fiabilité problématique (23).

5.2.2. La divergence entre forces de travail officielles et réelles

Un déclin dans la participation des forces de travail dans l'économie officielle peut être compris comme une indication d'une activité accrue dans l'économie parallèle. Si la participation de l'ensemble des forces de travail est supposée constante, une baisse du taux officiel de participation peut être interprétée, *ceteris paribus*, comme un indicateur d'une augmentation des activités de l'économie souterraine (24). La faiblesse de cette méthode réside dans le fait que les différences dans les taux de participation peuvent également avoir d'autres causes. De plus, les gens peuvent à la fois travailler dans l'économie souterraine et avoir un emploi dans l'économie "officielle". C'est pourquoi de telles estimations peuvent être considérées comme de faibles indicateurs de l'importance et du développement de l'économie 'au noir'.

5.2.3. L'approche par les transactions

Cette approche a été développée par Feige (25). Elle suppose une relation constante dans le temps entre le volume des transactions et le PNB officiel. L'approche de Feige se base pour cette raison sur l'équation de quantité de Fisher, $M \times V = p \times T$ (où M = argent, V = vitesse de circulation, p = prix, et T = total des transactions). Des hypothèses doivent être faites à propos de la vitesse de circulation de l'argent et des relations entre la valeur de l'ensemble des transactions ($p \times T$) et le PNB nominal total (= officiel + non officiel). Lorsque l'on rapporte le PNB nominal total à l'ensemble des transactions, il est possible de calculer le PNB de l'économie parallèle en soustrayant le PNB officiel du PNB nominal. Toutefois, pour dériver des chiffres pour l'économie souterraine, Feige doit imaginer une année de base exempte d'économie parallèle, qui présente un ratio de $p \times T$ par rapport au PNB total nominal (officiel = total) "normal" et est constant dans le temps en l'absence d'une économie souterraine. Cette méthode également, présente plusieurs faiblesses : par exemple, l'hypothèse d'une année de base sans économie souterraine et celle d'un taux "normal" de transactions constant dans le temps. En outre, pour obtenir des estimations fiables sur l'économie parallèle, il faut disposer de chiffres précis sur le niveau des transactions. Il peut s'avérer particulièrement difficile d'obtenir de tels chiffres pour

(23) Une approche apparentée est poursuivie par Pissarides et Weber (1988), qui utilisent des micro-données d'études sur le budget des ménages pour estimer l'étendue de la sous-déclaration des revenus par les indépendants. Dans cette microapproche également, l'on est confronté plus ou moins aux mêmes difficultés et les chiffres calculés pour l'économie souterraine peuvent s'avérer très approximatifs.

(24) De telles études ont été réalisées pour l'Italie, voir p. ex. Contini (1981) et Del Boca (1981); pour les Etats-Unis, voir O'Neill (1983), pour une vue d'ensemble et des remarques, voir Thomas (1992).

(25) Pour une description exhaustive de cette approche, voir Feige (1996); pour une application ultérieure pour les Pays-Bas, Boeschoten et Fase (1984), et pour l'Allemagne, Langfeldt (1984).

les transactions au comptant, parce qu'elles dépendent, parmi d'autres facteurs, de la durabilité des billets de banque, en termes de qualité du papier sur lequel ils sont imprimés (26). Par ailleurs, dans cette approche, l'on part du principe que toutes les variations de taux entre la valeur totale des transactions et le PNB officiellement mesuré sont dues à l'économie souterraine. Ceci signifie qu'il faut disposer d'une quantité considérable de données afin d'éliminer les transactions financières de "purs" paiements croisés entièrement légaux, qui n'ont strictement rien à voir avec l'économie souterraine. En règle générale, bien que cette approche soit théoriquement attractive, les exigences empiriques nécessaires pour obtenir des estimations fiables sont tellement difficiles à remplir que son application risque de mener à des résultats douteux.

5.2.4. L'approche par la demande d'argent liquide (« currency demand »)

L'approche par la demande d'argent liquide a été utilisée pour la première fois par Cagan (1958), qui calcula, pour les Etats-Unis sur une période s'étendant de 1919 à 1955, une corrélation entre la demande d'argent liquide et la pression fiscale (comme l'une des causes de l'économie parallèle). Vingt ans plus tard, Gutmann (1977) reprit cette même approche, sans toutefois recourir à la moindre procédure statistique ; en lieu et place, il examina "seulement" le ratio entre argent liquide et dépôts à vue pendant les années 1937 à 1976.

L'approche de Cagan a été développée ultérieurement par Tanzi (1980, 1983), qui estima de manière économétrique une fonction de demande d'argent liquide pour les Etats-Unis pour la période de 1929 à 1980 afin de calculer l'ampleur de l'économie souterraine. Son approche suppose que les transactions souterraines (ou cachées) sont réalisées sous la forme de paiements en liquide, de manière à ne laisser aucune trace observable par les autorités. Aussi, une augmentation de l'envergure de l'économie souterraine devra de ce fait engendrer une demande accrue d'argent liquide. Afin d'isoler la demande 'en excès' d'argent liquide qui en résulte, une équation de la demande d'argent liquide dans le temps est estimée de façon économétrique. Tous les facteurs conventionnels possibles, tels que l'évolution du revenu, les habitudes de paiement, les taux d'intérêt, etc., sont contrôlés. De plus, des variables comme la pression des taxes directes et indirectes, la régulation par le gouvernement et la complexité du système fiscal, censées être les principaux facteurs incitant les personnes à travailler dans l'économie souterraine, sont intégrées dans l'équation estimative. L'équation de régression de base pour la demande d'argent liquide proposée par Tanzi (1983), est la suivante :

$$\ln (C / M_2)_t = \beta_0 + \beta_1 \ln (1 + TW)_t + \beta_2 \ln (WS / Y)_t + \beta_3 \ln R_t + \beta_4 \ln (Y / N)_t + u_t$$

où $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$, $\beta_3 < 0$, $\beta_4 > 0$

(26) Pour une critique détaillée de l'approche par transactions, voir Boeschoten et Fase (1984), Frey et Pommerehne (1984), Kirchgassner (1984), Tanzi (1982, 1986), Dallago (1990), Thomas (1986, 1992, 1999) et Giles (1999a).

où

\ln dénote des logarithmes naturels,

$C / M2$ correspond au rapport entre les avoirs en liquide et les comptes courants et comptes de dépôt,

TW correspond à un taux pondéré moyen de taxation (pour approcher les changements de taille de l'économie souterraine),

WS / Y correspond au rapport de grandeur entre rémunérations et salaires dans le produit national (pour reproduire les structures changeantes des paiements et des avoirs monétaires),

R correspond à l'intérêt payé sur les dépôts d'épargne (pour rendre le coût d'opportunité de la détention de liquide) et

Y / N correspond au revenu par tête d'habitant (27).

L'augmentation "en excès" d'argent liquide, qui représente le montant non expliqué par les facteurs conventionnels ou normaux (mentionnés ci-dessus) est alors attribuée à la hausse des charges fiscales et aux autres motifs entraînant les gens à travailler dans l'économie parallèle. Les chiffres relatifs à l'étendue et au développement de l'économie souterraine peuvent être calculés dans un premier temps en comparant la différence entre l'évolution de l'argent liquide lorsque les charges fiscales directes et indirectes (et les réglementations gouvernementales) sont maintenues à leur valeur la plus basse, et l'évolution de l'argent liquide avec les charges fiscales et les réglementations gouvernementales actuelles (nettement plus élevées). En supposant, dans un deuxième temps, une vitesse de circulation de revenus en argent liquide utilisée dans l'économie parallèle identique à celle du M1 légal dans l'économie officielle, il est possible de calculer l'envergure de l'économie souterraine et de la comparer au PIB officiel.

L'approche par la demande d'argent liquide est l'une des techniques les plus communément utilisées. Elle a été appliquée à un grand nombre de pays de l'OCDE, (28) mais a néanmoins fait l'objet de critiques pour plusieurs raisons (29). Les objections les plus fréquemment évoquées à ce propos sont :

■ Toutes les transactions de l'économie parallèle ne font pas l'objet d'un paiement en liquide. Isachsen et Strom (1985), grâce à des enquêtes ont découvert qu'en Norvège, en 1980, grosso modo 80 pour cent de toutes les transactions du secteur caché étaient payées en argent liquide. L'envergure de l'économie souterraine totale (y compris le troc) est dès lors susceptible de dépasser les premières estimations.

(27) L'estimation d'une telle équation de demande d'argent liquide a été critiquée par Thomas (1999) mais, dans leurs travaux, Giles (1999a, 1999b) et Bhattacharyya (1999), qui tous deux recourent aux dernières techniques économétriques, ont tenu compte de certaines de ces critiques.

(28) Voir Schneider (1997, 1998a), Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998a), et Williams et Windbank (1995).

(29) Voir Thomas (1992, 1999), Feige (1986), et Pozo (1996).

■ La plupart des études prennent uniquement en compte un facteur particulier, la pression fiscale, comme étant la cause de l'économie parallèle. Mais d'autres aspects (par exemple l'impact de la réglementation, l'attitude des contribuables à l'égard des Etats, la "moralité fiscale", etc.) sont laissés de côté, parce que l'on ne dispose pas pour la plupart des pays de données fiables. Si, comme cela semble probable, ces autres facteurs exercent également un impact sur l'étendue de l'économie souterraine, celui-ci pourrait s'avérer cette fois encore plus élevé que ne l'indiquent la plupart des études (30).

■ Une autre faiblesse de cette approche, du moins lorsque celle-ci est appliquée aux Etats-Unis, est commentée par Garcia (1978), Park (1979), et Feige (1996), qui soulignent que les accroissements de la demande de dépôts en argent liquide sont largement dus à une diminution des dépôts à vue plutôt qu'à une augmentation de l'argent liquide engendrée par des activités de l'économie souterraine.

■ Blades (1982) et Feige (1986, 1996), critiquent les études de Tanzi du fait que le dollar US est utilisé comme devise internationale. Tanzi aurait dû prendre en considération (et contrôler) les dollars US, utilisés comme devise internationale et détenus en liquide à l'étranger (31). De plus, Frey et Pommerehne (1984) et Thomas (1986, 1992, 1999) prétendent que les estimations des paramètres de Tanzi ne sont guère très stables (32).

■ Un autre point faible de cette procédure, dans la majorité des études, consiste à supposer une vitesse de circulation identique de l'argent dans les deux types d'économies. Comme argumentent Hill et Kabir (1996) pour le Canada et Klovland (1984) pour les pays scandinaves, il existe déjà une incertitude considérable sur la

(30) Une (piètre) justification pour le recours à la variable fiscale uniquement réside dans le fait que cette variable a de loin l'impact le plus fort sur l'importance de l'économie souterraine dans les études connues par les auteurs. La seule exception est l'étude de Frey et Weck-Hannemann (1984) où la variable „immoralité fiscale“ est dotée d'une influence quantitativement plus large et statistiquement plus forte que la part des taxes directes dans l'approche par modèle. Dans l'étude de Pommerehne et de Schneider (1985), pour les Etats-Unis., sont disponibles outre diverses mesures fiscales, des données relatives à la réglementation, à l'immoralité fiscale, aux salaires minimaux, la variable fiscale a une influence prédominante et contribue grosso modo pour 60 à 70 pour cent de la taille de l'économie souterraine. Voir également Zilberfarb (1986).

(31) Dans une autre étude (1982, spéc. pp. 110-113), Tanzi aborde explicitement cette critique. Une investigation minutieuse du montant de \$ US utilisés à l'étranger et la devise US utilisée dans l'économie parallèle et dans des activités criminelles "classiques" a été entreprise par Rogoff (1998), qui conclut que les factures à montant élevé sont un moteur pour la croissance de l'économie souterraine et les activités criminelles classiques du fait du coût réduit des transactions.

(32) Néanmoins, dans des études sur les pays européens, Kirchaessner (1983, 1984) et Schneider (1986) arrivent à la conclusion que les résultats estimés grâce à la méthode de demande d'argent liquide pour l'Allemagne, le Danemark, la Norvège et la Suède sont assez probants. Hill et Kabir (1996) trouvent que, pour le Canada, l'augmentation de l'économie parallèle varie en fonction de la variable fiscale utilisée ; ils concluent "lorsque l'on sélectionne les taux fiscaux théoriquement les meilleurs et que l'on utilise une gamme de valeurs de vitesse de circulation plausibles, cette méthode estime la croissance de l'économie souterraine entre 1964 et 1995 à un niveau situé entre 3 et 11 pour cent du PIB." (Hill et Kabir [1996, p. 1553]).

vitesse de circulation de l'argent dans l'économie officielle ; la vitesse de circulation de l'argent dans le secteur caché est encore plus difficile à estimer. Dès lors, en l'absence d'une connaissance de ce rythme de circulation dans l'économie souterraine, il faut accepter l'hypothèse d'une vitesse 'identique' dans les deux secteurs.

■ Enfin, l'hypothèse de l'absence de toute économie souterraine au cours d'une année de base est ouverte à la critique. Or, faire fi de cette hypothèse impliquerait une fois de plus qu'il conviendrait d'ajuster vers le haut les chiffres obtenus dans la plupart des études entreprises jusqu'à ce jour.

5.2.5. La méthode de l'apport physique (Consommation d'électricité)

a) La méthode Kaufmann - Kaliberda (33)

Pour mesurer l'activité économique globale (officielle et non officielle) d'une économie, Kaufmann et Kaliberda (1996) proposent de considérer la consommation de courant électrique comme meilleur indicateur physique de l'activité économique. Il a été observé dans le monde entier, de manière empirique, que l'activité économique globale (officielle et non officielle) et la consommation d'électricité vont de pair avec une élasticité du rapport électricité/PIB généralement fort proche. En procédant à une proxy pour l'économie dans son ensemble et en la soustrayant des estimations du PIB officiel, Kaufmann et Kaliberda dérivent une estimation du PIB non officiel. Ceci signifie que Kaufmann et Kaliberda suggèrent que la croissance de la consommation totale d'électricité constitue un indicateur pouvant représenter la croissance du PIB officiel et non officiel. Selon cette approche, la différence entre le taux d'accroissement du PIB (officiel) enregistré et le taux d'accroissement de toute l'électricité consommée peut être attribuée à la croissance de l'économie souterraine. Cette méthode est très simple et attrayante, toutefois, elle peut également être critiquée pour de multiples raisons :

■ Toutes les activités de l'économie souterraine n'exigent pas une quantité considérable d'électricité (p. ex. des services personnels), et, par ailleurs, d'autres ressources énergétiques peuvent être utilisées (gaz, essence, charbon, etc.), ceci signifie que cette méthode ne saisit qu'une partie de l'économie parallèle.

■ Avec le temps, des progrès techniques considérables ont été réalisés. Tant la production que l'utilisation d'électricité sont plus efficaces que par le passé, et ceci s'applique aussi bien aux usages officiels que non officiels.

■ Il peut y avoir des différences ou des changements considérables dans l'élasticité du rapport électricité/PIB dans les différents pays et dans le temps (34).

(33) Cette méthode a été utilisée antérieurement par Lizzeri (1979), Del Boca et Forte (1982), et a ensuite été employée nettement plus tardivement par Portes (1996), Kaufmann et Kaliberda (1996), Johnson, Kaufmann et Shleifer (1997). Pour une critique de cette méthode, voir Lackó (1998).

(34) Johnson, Kaufmann et Shleifer (1997) effectuent une tentative d'ajustement des changements susceptibles d'intervenir dans l'élasticité du rapport électricité/PIB.

b) La méthode Lackó

Lackó (1996, 1998, 1999) émet l'hypothèse qu'une certaine part de l'économie souterraine est associée à la consommation domestique d'électricité. Cela comprend, parmi d'autres, la production dite domestique, les activités de bricolage, et d'autres activités de production et de services non enregistrées. Lackó suppose que, dans les pays où la part de l'économie souterraine associée à la consommation domestique d'électricité est élevée, le reste de l'économie parallèle, c'est-à-dire la part que Lackó ne peut mesurer, sera également élevée. Lackó (1996, pp.19 ss.) suppose que, dans chaque pays, une partie de la consommation domestique d'électricité est utilisée dans l'économie souterraine.

L'approche de Lackó (1998, p.133) peut être décrite par les deux équations suivantes :

$$\ln E_i = \alpha_1 \ln C_i + \alpha_2 \ln PR_i + \alpha_3 G_i + \alpha_4 Q_i + \alpha_5 H_i + u_i \quad (1)$$

avec $\alpha_1 > 0$, $\alpha_2 < 0$, $\alpha_3 > 0$, $\alpha_4 < 0$, $\alpha_5 > 0$

$$H_i = \beta_1 T_i + \beta_2 (S_i - T_i) + \beta_3 D_i \quad (2)$$

avec $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$, $\beta_3 > 0$

où

i : le numéro attribué au pays,

E_i : la consommation d'électricité domestique par tête d'habitant dans le pays i en Mio de tonnes équivalent pétrole,

C_i : consommation réelle des ménages par tête d'habitant sans la consommation d'électricité dans le pays i en dollars US (à parité de pouvoir d'achat),

PR_i : le prix réel de la consommation de 1 kWh d'électricité résidentielle en dollars US (à parité de pouvoir d'achat),

G_i : la fréquence relative des mois où le chauffage est une nécessité dans les logements du pays i ,

Q_i : le ratio des sources d'énergie autres que l'énergie électrique par rapport à toutes les ressources énergétiques dans la consommation d'énergie des ménages,

H_i : la production par tête d'habitant de l'économie souterraine,

T_i : le ratio de la somme du revenu personnel payé, du bénéfice des sociétés et des taxes sur les biens et services par rapport au PIB,

S_i : le ratio des dépenses publiques de bien-être social par rapport au PIB, et

D_i : la somme du nombre de dépendants âgés de plus de 14 ans et des bénéficiaires inactifs, tous deux par 100 travailleurs actifs.

Dans une étude relative à plusieurs pays, Lackó estime l'équation (1) de manière économétrique en substituant H_i par l'équation (2). Les résultats de l'estimation économétrique peuvent alors servir à classer les pays selon l'utilisation d'électricité dans leurs économies souterraines. Pour calculer l'étendue réelle (valeur ajoutée) de l'économie parallèle, elle devrait savoir combien de PIB est produit par unité d'électricité dans l'économie souterraine de chaque pays. Etant donné que ces données ne sont pas connues, elle prend le résultat de l'une des estimations d'économie souterraine connues, réalisée, avec une autre approche, pour une économie de marché au début des années '90, et applique cette valeur aux autres Etats. Lackó a utilisé l'éco-

nomie souterraine des Etats-Unis comme semblable base [avec une valeur de l'économie souterraine de 10,5% du PIB empruntée à Morris(1993)] et, ensuite, a calculé la taille de l'économie parallèle pour d'autres pays. La méthode de Lackó se prête également à la critique :

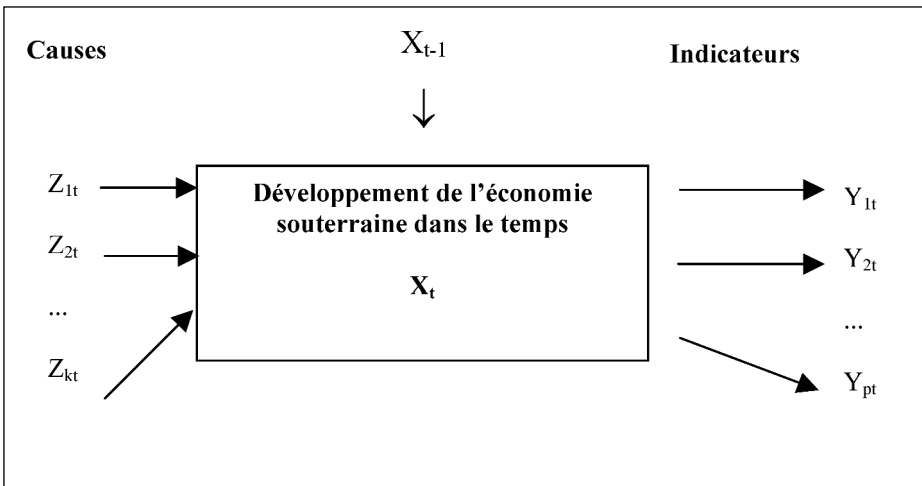
- Toutes les activités de l'économie souterraine ne nécessitent pas une quantité considérable d'électricité et des sources énergétiques alternatives peuvent être utilisées.
- Les activités de l'économie souterraine ne se déroulent pas exclusivement dans le secteur domestique.
- On peut s'interroger sur le fait de savoir s'il est possible d'utiliser le ratio de dépenses de bien-être social comme facteur explicatif de l'économie souterraine, particulièrement dans les pays en transition et en voie de développement.
- On peut s'interroger sur le fait de savoir quelle est la valeur de base de l'économie souterraine la plus fiable pour calculer la taille de cette économie dans tous les pays, et plus spécialement dans les pays en transition et en voie de développement.

5.3. L'APPROCHE PAR MODELE (35)

Toutes les méthodes décrites jusqu'à présent, conçues pour estimer l'envergure et le développement de l'économie souterraine, considèrent uniquement un seul indicateur qui « doit » rendre compte de tous les effets de l'économie parallèle. Il est toutefois évident que les effets de l'économie souterraine sont simultanément présents sur les marchés de la production et du travail et sur les marchés financiers. Une critique encore plus fondamentale porte sur les causes : celles-ci qui déterminent la taille de l'économie souterraine ne sont prises en compte que dans quelques-unes des études basées sur une approche monétaire. Celles-ci généralement, ne considèrent qu'un facteur, la pression fiscale. L'approche par modèle prend, explicitement, en considération les innombrables causes liées à l'existence et à la croissance de l'économie souterraine ainsi que ses multiples effets dans le temps. La méthode empirique utilisée est relativement différente des techniques employées jusqu'à présent. Elle se fonde sur la théorie statistique des variables inobservées laquelle prend en ligne de compte les causes et les indicateurs multiples du phénomène à mesurer. Pour l'estimation, l'on fait usage d'une approche analytique des facteurs pour mesurer l'économie parallèle comme variable inobservée dans le temps. Les coefficients inconnus sont estimés à l'aide d'une série d'équations structurelles où la variable "inobservée" ne peut être directement mesurée. Le modèle DYMIMIC (dynamic multiple-indicators multiple-causes : causes multiples indicateurs multiples dynamiques) se compose généralement de deux parties, le modèle de mesure établit un lien entre les variables inobservées et les indicateurs observés. Le modèle des équations structurelles spécifie les relations causales parmi les variables inobservées. Dans ce cas, il existe une seule variable inobservée : l'étendue de l'économie souterraine. On part de l'hypothèse qu'elle est influencée par une série d'indicateurs

représentatifs de l'étendue de l'économie parallèle, mettant ainsi en lumière le fait que l'économie souterraine dépend structurellement de variables ; celles-ci pourront s'avérer utiles, dans le futur, pour prédire ses mouvements et son étendue. L'interaction dans le temps entre les causes Z_{it} ($i = 1, 2, \dots, k$), l'étendue de l'économie parallèle X_t , et les indicateurs Y_{jt} ($j = 1, 2, \dots, p$) sont illustrés par la Figure 8.

FIGURE 8 : DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LE TEMPS



a) Causes

Dans la littérature (36), d'innombrables volumes traitent des motifs possibles et des indicateurs de l'économie souterraine et distinguent les trois types de causes suivants :

- La pression de la fiscalité directe et indirecte, tant réelle que ressentie : une augmentation de la charge fiscale constitue une incitation puissante à travailler dans l'économie souterraine.
- Le poids de la réglementation en tant que proxy de toutes les autres activités de l'Etat : on suppose que les augmentations du poids de la réglementation fournissent un puissant stimulant à l'entrée dans l'économie souterraine.

(36) Thomas (1992); Schneider (1994a, 1997); Pozo (1996); Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998a, 1998b); et Giles (1999a, 1999b).

■ La “moralité fiscale” (l’attitude des citoyens envers l’Etat), qui décrit la volonté des individus (du moins partiellement) de quitter leurs occupations officielles et d’entrer dans l’économie souterraine : on suppose qu’une baisse de la moralité fiscale a tendance à augmenter la taille de l’économie souterraine (37).

b) Indicateurs

Un changement de volume de l’économie souterraine est susceptible de se refléter dans les indicateurs suivants :

■ Développement des indicateurs monétaires : l’augmentation des activités de l’économie souterraine requiert des transactions monétaires supplémentaires.

■ Développement du marché du travail : une participation accrue des travailleurs dans l’économie souterraine entraîne une diminution de leur participation dans l’économie officielle. De même, l’on peut s’attendre à ce que l’accroissement des activités dans le secteur caché trouve son reflet dans une diminution des heures de travail dans l’économie officielle.

■ Développement du marché de la production : une augmentation de l’économie souterraine implique que des inputs (particulièrement de travail) disparaissent de la sphère de l’économie officielle (du moins partiellement) ; ce transfert est susceptible d’exercer un effet dépressif sur le taux de croissance officiel de l’économie.

Les utilisations les plus récentes de l’approche par modèle sont l’œuvre de Giles (1999a, 1999b) et de Giles, Linsey et Gupsa (1999), et de Giles et Tedd (2002). A la base, ils procèdent à une estimation à l’aide d’un modèle MIMIC (dynamique) complet pour obtenir un indice temporel de série de la production cachée/mesurée pour la Nouvelle-Zélande ou le Canada. Ensuite, ils procèdent à l’estimation d’un “modèle de demande de liquide” (« cash-demand model ») distinct pour obtenir un repère en vue de convertir cet indice en unités de pourcentage. Contrairement aux anciennes études empiriques sur l’économie souterraine, ils ont accordé une grande attention aux données “non stationnaires” et à l’intégration éventuelle de données temporelles de série dans les deux modèles. De nouveau, ce modèle DYMIMIC traite la production cachée comme une variable latente, et utilise plusieurs variables causales (mesurables) et des variables d’indicateurs. Les premières incluent des mesures des taux fiscaux moyen et marginal, de l’inflation, du revenu réel et du degré de réglementation de l’économie. Les dernières incluent les changements dans le taux de participation des forces de travail (masculines) et dans le ratio de fourniture de liquide/argent. Dans leur équation de demande de liquide, ils autorisent plusieurs vitesses de circulation de l’argent dans les économies cachée et

(37) Lorsqu’ils ont appliqué cette approche aux pays européens, Frey et Weck-Hannemann (1984) ont été confrontés à la difficulté d’obtenir des données fiables pour la série des causes, outre celles relatives à la pression fiscale directe et indirecte. Dès lors, leur étude a été critiquée par Helberger et Knepel (1988), qui font valoir l’argument que les résultats s’avèrent instables quant aux changements dans les variables au sein du modèle et dans le temps.

enregistrée. Leur équation de demande de liquide n'est pas utilisée comme un input pour déterminer la variation dans le temps de l'économie cachée - elle est employée pour obtenir la valeur moyenne à long terme de la production cachée/mesurée, en sorte que l'indice pour ce ratio, prédit par le modèle DYMIMIC, peut être utilisé pour calculer le niveau et les unités de pourcentage de l'économie souterraine. Avec sa plus récente combinaison de la demande d'argent liquide et de l'approche DYMIMIC, Giles montre clairement que certains progrès ont été réalisés dans la technique d'estimation de l'économie souterraine et qu'un certain nombre de points sujets à critiques ont été surmontés.

6. RESUME ET CONCLUSIONS

Même si certains progrès ont été obtenus, un grand nombre d'obstacles doivent être surmontés pour mesurer l'étendue de l'économie souterraine (en valeur ajoutée et en forces de travail) et pour analyser ses conséquences sur l'économie officielle. Dans le présent article, nous avons montré que, bien qu'il soit difficile d'estimer l'envergure de l'économie souterraine (en termes de valeur ajoutée et de forces de travail), ce n'est toutefois pas impossible. J'ai montré qu'il est possible à l'aide de différentes méthodes, p. ex. la demande d'argent liquide, la mesure de l'input physique, la méthode des écarts et l'approche par modèle, d'obtenir quelques idées sur le volume et le développement de l'économie souterraine (forces de travail) des pays en voie de développement, en transition et de l'OCDE. L'impression générale qui ressort des résultats de ces méthodes est la suivante : pour tous les pays examinés, l'économie souterraine (forces de travail) a atteint une ampleur remarquablement large. Les résultats sont illustrés dans le tableau 11.

TABLEAU 11 : IMPORTANCE MOYENNE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, EN TRANSITION ET DE L'OCDE EN TERMES DE VALEUR AJOUTÉE ET DE FORCES DE TRAVAIL DANS LE COURANT DE DEUX PÉRIODES (1999/2000)

Pays	Importance moyenne de l'économie souterraine - Valeur ajoutée en % du PIB officiel 1999/2000 Méthodes de la demande d'argent liquide et DYMIMIC (Nombre de pays)	Importance moyenne des forces de travail de l'économie souterraine en % des forces de travail officielles 1999-2000 Méthodes de l'enquête et des écarts (Nombre de pays)
Pays en voie de développement		
Afrique	41 (23)	48,2 (23)
Amérique Centrale et Latine	41 (18)	45,1 (18)
Asie*	29 (26)	33,4 (26)
Pays en transition	35 (23)	-
Pays OCDE Europe occidentale	18 (16)	16,4 (7)
Pays OCDE d'Amérique du Nord et du Pacifique	13,5 (4)	-

* Ici, tous les États ne sont pas des pays en voie de développement, par exemple le Japon, Singapour ou Hong-kong.

Source : calculs propres.

Pour résumer, nous tenons à rappeler qu'il n'existe pas de méthode "meilleure" ou communément acceptée ; chaque approche possède ses points forts et ses points faibles spécifiques ainsi que ses propres caractéristiques en matière de perception du phénomène et de résultats. Bien que les différentes méthodes fournissent une gamme relativement étendue d'estimations, une observation commune ressort des études : pour la plupart des pays en transition et pour tous les pays OCDE examinés, l'économie souterraine s'est étendue au cours de la dernière décennie. Une observation similaire peut être émise pour le "marché du travail de l'économie souterraine" qui s'attire une attention croissante du fait du taux élevé de chômage dans les pays européens de l'OCDE. Par ailleurs, les résultats de cette étude montrent que l'accroissement des charges fiscales et des cotisations de sécurité sociale, combiné à une activité régulatrice accrue de l'Etat, sont le principal moteur de la croissance et de l'extension de l'économie souterraine. Enfin, pour conclure, les économies souterraines représentent un phénomène complexe, largement répandu, y compris

dans les économies des pays industrialisés et développés. Les gens s'engagent dans l'économie parallèle pour une multiplicité de raisons, parmi les plus importantes, évoquons les actions gouvernementales, plus particulièrement la taxation et la réglementation. Ces deux aspects s'accompagnent d'un troisième, et non le moindre : un gouvernement qui poursuit l'objectif de réduire l'activité économique souterraine doit d'abord et avant tout analyser les relations complexes et fréquemment contradictoires des conséquences de ses propres décisions politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Aigner, Dennis, Schneider, Friedrich et Damayanti Ghosh (1988), Me and my shadow: estimating the size of the US hidden economy from time series data, in W. A. Barnett; E. R. Berndt et H. White (éds.): *Dynamic econometric modeling*, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, pp. 224-243.
- Andreoni, James, Erard, Brian, et Jonathan Feinstein (1998), Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, pp. 818-860.
- Bagachwa, M.S.D. et A. Naho (1995), Estimating the second economy in Tanzania, *World Development*, 23, n° 8, pp. 1387-1399.
- Bhattacharyya, D.K. (1999), On the Economic Rationale of Estimating the Hidden Economy, *The Economic Journal*, 109/456, pp. 348-359.
- Blades, Derek (1982), The Hidden Economy and the National Accounts, *OECD (Occasional Studies)*, Paris, pp. 28-44.
- Boeschoten, Werner C. et Marcel M.G. Fase (1984), *The volume of payments and the informal economy in the Netherlands 1965-1982*, M. Nijhoff, Dordrecht.
- Brehm, J.W. (1966), *A theory of psychological reactance*. New York (Academic Press).
- Brehm, J.W. (1972), *Responses to loss of freedom. A theory of psychological reactance*. Morristown (General Learning Press).
- Cagan, Phillip (1958), The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply, *Journal of Political Economy*, 66:3, pp. 302-328.
- Cebula, Richard J. (1997), An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 1993-94, *American Journal of Economics and Sociology*, 56:2, pp.173-185.
- Clotefelter, Charles T. (1983), Tax evasion and tax rates: An analysis of individual return, *Review of Economic Statistics*, 65/3, pp. 363-373.
- Contini, Bruno (1981), Labor market segmentation and the development of the parallel economy - the Italian experience, *Oxford Economic Papers*, 33/4, pp. 401-12.

Del Boca, Daniela (1981), Parallel economy and allocation of time, *Micros (Quarterly Journal of Microeconomics)*, 4/2, pp. 13-18.

Del Boca, Daniela et Francesco Forte (1982), Recent empirical surveys and theoretical interpretations of the parallel economy in Italy; Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington, pp. 160-178.

Feige, Edgar L. (1986), A re-examination of the "Underground Economy" in the United States. *IMF Staff Papers*, 33/ 4, pp. 768-781.

Feige, Edgar L. (1989) (ed.), *The underground economies. Tax evasion and information distortion*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.

Feige, Edgar L. (1994), The underground economy and the currency enigma, *Supplement to Public Finance/ Finances Publiques*, 49, pp. 119-136.

Feige, Edgar L. (1996), Overseas holdings of U.S. currency and the underground economy, in Pozo, Susan (ed.), *Exploring the Underground Economy*, Kalamazoo, Michigan, pp. 5-62.

Franz, A. (1983), Wie groß ist die "schwarze" Wirtschaft?, *Mitteilungsblatt der Österreichischen Statistischen Gesellschaft*, 49/1, pp. 1-6.

Frey, Bruno S. et Weck, Hannelore (1983a), Bureaucracy and the Shadow Economy: A Macro-Approach, in Hanusch, Horst (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, Springer, pp. 89-109.

Frey, Bruno S. et Weck, Hannelore (1983b), Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach, *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 23-44.

Frey, Bruno S. et Weck-Hannemann, Hannelore (1984), The hidden economy as an "unobserved" variable, *European Economic Review*, 26/1, pp. 33-53.

Frey, Bruno S. et Pommerehne, Werner (1984), The hidden economy: State and prospect for measurement, *Review of Income and Wealth*, 30/1, pp. 1-23.

Frey, Bruno S., Weck, Hannelore et Pommerehne, Werner (1982), Has the shadow economy grown in Germany? An exploratory study, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118/4, pp. 499-524.

Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. et Zoido-Lobaton, P. (1999), Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries, *Discussion paper*, Washington D.C: Banque Mondiale.

Garcia, Gillian (1978), The Currency Ratio and the Subterranean Economy, *Financial Analysts Journal*, 69:1, pp. 64-66.

Giles, David, e.a. (1999a), Measuring the hidden economy: Implications for econometric modelling, *The Economic Journal*, 109/456, pp.370-380.

Giles, David, e.a. (1999b), Modelling the hidden economy in the tax-gap in New Zealand, *Working paper*, Department of Economics, University of Victoria, Canada.

Giles, David, e.a., Tedds, Linsey, M. et Werkneh, Gugsu (1999), The Canadian underground and measured economies, *Working paper*, Department of Economics, University of Victoria, Canada.

Giles, David, e.a. et Linsey M. Tedds (2002), Taxes and the Canadian Underground Economy, Canadian Tax Paper n°. 106, Canadian Tax Foundation, Toronto/Ontario.

Gutmann, Pierre M. (1977), The Subterranean Economy, *Financial Analysts Journal*, 34:1, pp. 24-27.

Hartzenburg, G.M. et Leimann, A., The Informal Economy and its Growth Potential, in: Adebian, E. et Standish, B. (eds.) *Economic Growth in South Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 187-214.

Helberger, Claus et Knepel, Hans (1988), How big is the shadow economy? A reanalysis of the unobserved-variable approach of B. S. Frey and H. Weck-Hannemann, *European Economic Journal*, 32, pp. 965-76.

Hill, Roderick et Kabir, Muhammed (1996), Tax rates, the tax mix, and the growth of the underground economy in Canada: What can we infer?, *Canadian Tax Journal/ Revue Fiscale Canadienne*, 44/ 6, pp. 1552-1583.

IRS (1979), *Estimates of income unreported on individual tax reforms*, Washington D.C.: Internal revenue service, U.S. Department of the Treasury.

IRS (1983), *Income tax compliance research: Estimates for 1973-81*, Washington D.C.: Internal revenue service, U.S. Department of the Treasury.

Isachsen, Arne J. et Strom, Steinar (1985), The size and growth of the hidden economy in Norway, *Review of Income and Wealth*, 31/1, pp. 21-38.

Isachsen, Arne J., Klovland, Jan et Strom, Steinar (1982), The hidden economy in Norway, in Tanzi Vito (ed.), *The underground economy in the United States and Abroad*, Heath, Lexington, pp. 209-231.

Johnson, Simon, Kaufmann, Daniel et Andrei Shleifer (1997), *The unofficial economy in transition*, Brookings Papers on Economic Activity, Fall, Washington D.C.

Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel et Zoido-Lobato, Pablo (1998a), Regulatory discretion and the unofficial economy, *The American Economic Review*, 88/ 2, pp. 387-392.

Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel et Zoido-Lobato, Pablo (1998b), *Corruption, public finances and the unofficial economy*, Washington, D.C.: Banque Mondiale, discussion paper.

Kaufmann, Daniel et Kaliberda, Aleksander (1996), Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: A framework of analyses and evidence, Washington, D.C., Banque Mondiale, *Policy research working paper 1691*.

Kirchgaessner, Gebhard (1983), Size and development of the West German shadow economy, 1955-1980, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 139/2, pp. 197-214.

Kirchgaessner, Gebhard (1984), Verfahren zur Erfassung des in der Schattenwirtschaft erarbeiteten Sozialprodukts, *Allgemeines Statistisches Archiv*, 68/4, pp. 378-405.

Klovland, Jan (1984), Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden: Is there a Hidden Relationship?, *Scandinavian Journal of Economics*, 86:4, pp. 423-39.

Lackó, Mária (1996), *Hidden economy in East-European countries in international comparison*, Laxenburg, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), working paper.

Lackó, Mária (1998), *The hidden economies of Visegrad countries in international comparison: A household electricity approach*, in Halpern, L. et Wyplosz, Ch. (eds.), Hungary: Two wards a market economy, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, p.128-152.

Lackó, Mária (1999), *Hidden economy an unknown quantity? Comparative analyses of hidden economies in transition countries in 1989-95*, Working paper 9905, Department of Economics, University of Linz, Autriche.

Langfeldt, Enno (1984), The unobserved economy in the Federal Republic of Germany, in Feige, Edgar L. (ed.), *The unobserved economy*, Cambridge University Press., pp. 236-260.

Lippert, Owen et Michael Walker (eds.) (1997), *The underground economy: Global evidences of its size and impact*, Vancouver, B.C., The Frazer Institute.

Lizzeri, C. (1979), *Mezzogiorno in controllo*, Enel, Naples.

Loayza, Norman V. (1996), The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, pp. 129-162.

MacAfee, Kerrick (1980), A Glimpse of the hidden economy in the national accounts, *Economic Trends*, 136, pp. 81-87.

Madzarevic, Sanja et Mikulic, Davor (1997), *Measuring the unofficial economy by the system of national accounts*, Zagreb: Institute of Public Finance, working paper.

Mauleon, Ignacio (1998), Quantitative Estimation of the Spanish Underground Economy, *Discussion paper*, Department of Economics and History, University of Salamanca, Salamanca, Espagne.

Mogensen, Gunnar V., Kvist, Hans K., Körmendi, Eszter et Pedersen, Soren (1995), *The shadow economy in Denmark 1994: Measurement and results*, Study no. 3, Copenhagen, The Rockwool Foundation Research Unit.

Morris, B. (1993), *Editorial Statement*, International Economic Insides, IV, International Statistical Yearbook, Budapest.

O'Higgins, Michael (1989), Assessing the underground economy in the United Kingdom, in Feige, E.L. (ed.), *The underground economies: tax evasion and information distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 175-195.

O'Neill, David M. (1983), Growth of the underground economy 1950-81: Some evidence from the current population survey, *Study for the Joint Economic Committee*, U.S. Congress, Joint Committee, Print 98-122, U.S. Gov. Printing Office, Washington.

Park, T. (1979), *Reconciliation between personal income and taxable income*, pp. 1947-77, mimeo, Washington D.C., Bureau of Economic Analysis.

Pelzmann, Linde (1988), *Wirtschaftspsychologie, Arbeitslosenforschung, Schattenwirtschaft, Steuerpsychologie*, Wien, New York (Springer).

Petersen, Hans-Georg (1982), Size of the public sector, economic growth and the informal economy: Development trends in the Federal Republic of Germany, *Review of Income and Wealth*, 28/2, pp. 191-215.

Pissarides, C. et Weber, G. (1988), An expenditure - based estimate of Britain's black economy, *CLE working paper*, no. 104, Londres.

Pommerehne, Werner W. et Friedrich Schneider (1985), The decline of productivity growth and the rise of the shadow economy in the U.S., *Working Paper 85-9*, University of Aarhus, Aarhus, Danemark.

Portes, Alejandro (1996), The informal economy, in Pozo, Susan (ed.), *Exploring the underground economy*, Kalamazoo, Michigan, pp. 147-165.

Pozo, Susan (ed.) (1996), *Exploring the underground economy: Studies of illegal and unreported activity*, Michigan, W.E. Upjohn, Institute for Employment Research.

Rogoff, Kenneth, (1998), Blessing or Curse? Foreign and underground demand for euro notes, *Economic policy: The European Forum*, 26, pp. 261-304.

Schneider, Friedrich (1986), Estimating the size of the Danish shadow economy using the currency demand approach: An attempt, *The Scandinavian Journal of Economics*, 88/4, pp. 643-668.

Schneider, Friedrich (1994a), Measuring the size and development of the shadow economy. Can the causes be found and the obstacles be overcome? in Brandstaetter, Hermann, et Güth, Werner (eds.), *Essays on Economic Psychology*, Berlin, Heidelberg, Springer Publishing Company, pp. 193-212.

Schneider, Friedrich (1994b), Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria, *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, pp. 137-152.

Schneider, Friedrich (1997), The shadow economies of Western Europe, *Journal of the Institute of Economic Affairs*, 17/3, pp. 42-48.

Schneider, Friedrich (1998a), Further empirical results of the size of the shadow economy of 17 OECD-countries over time, *Article à présenter au 54ème Congrès de l'IIPF Cordoba, Argentina et document de discussion*, Department of Economics, University of Linz, Linz, Autriche.

Schneider, Friedrich (1998b), Stellt das Anwachsen der Schwarzarbeit eine wirtschaftspolitische Herausforderung dar? Einige Gedanken aus volkswirtschaftlicher Sicht, Linz, *Mitteilungen des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)*, 1/98, S. 4-13.

Schneider, Friedrich (2000), The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD-Countries: Some Preliminary Explanations, *Article présenté à l'Annual Public Choice Meeting*, Mars 10-12, 2000, Charleston, S.C.

Schneider, Friedrich et Enste, (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *The Journal of Economic Literature*, 38/1, pp. 77-114.

Simon, C.B. et Witte, A.G. (1982), *Beating the system: The underground economy*, Boston, (Mas.), Urban House.

Smith, J.D (1985), Market motives in the informal economy, in Gaertner, W. et Wenig, A. (éds.), *The economics of the shadow economy*, Heidelberg, Springer Publishing Company, pp. 161-177.

Spiro, Peter S. (1993), Evidence of a Post-GST Increase in the Underground Economy, *Canadian Tax Journal/ Revue Fiscale Canadienne*, 41:2, pp. 247-258.

Tanzi, Vito (1980), The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications, *Banca Nazionale del Lavoro*, 135:4, pp. 427-453.

Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.

Tanzi, Vito (1982), A second (and more skeptical) look at the underground economy in the United States, in Tanzi, Vito (1982) (ed.), *The underground economy in the United States and abroad*, Lexington (Mass.), Lexington, pp. 38-56.

Tanzi, Vito (1983), The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980, *IMF-Staff Papers*, 30:2, pp. 283-305.

Tanzi, Vito (1986), The underground economy in the United States, Reply to comments by Feige, Thomas, and Zilberfarb, *IMF - Staff Papers*, 33/ 4, pp. 799-811.

Tanzi, Vito (1999), Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, *The Economic Journal*, 109/456, pp.338-340.

Thomas, Jim J. (1986), The underground economy in the United States: A comment on Tanzi, *IMF-Staff Papers*, Vol. 33, no. 4, pp. 782-789.

Thomas, Jim J. (1992), *Informal economic activity*, LSE, Handbooks in Economics, London: Harvester Wheatsheaf.

Thomas, Jim J. (1999), Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?, *The Economic Journal*, 109/456, pp. 381-389.

Weck, Hannelore (1983), *Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse*, Bern-Frankfurt.

Williams, Colin C. et Windebank, Jan (1995), Black market work in the European Community: Peripheral work for peripheral localities?, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19/1, pp. 23-39.

Witte, A.D. (1987), The nature and extend of unreported activity: A survey concentrating on a recent US-research, in Alessandrini, S. et Dallago, B. (eds.), *The unofficial economy: Consequences and perspectives in different economic systems*, Gower: Aldershot.

Yoo, Tiho, et Hyun, Jin K., (1998), International comparison of the black economy: Empirical evidence using micro-level data, *Document non publié*, Présenté au Congrès 1998 de l'International Institute of Public Finance, Cordoba, Argentine.

Zilberfarb, Ben-Zion (1986), *Estimates of the underground economy in the United States, 1930-80*. IMF-Staff Papers, 33/ 4, pp. 790-798.

TABLE DES MATIERES

LES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE : IMPORTANCE, CAUSES ET CONSEQUENCES

1. INTRODUCTION	825
2. TENTATIVE DE DEFINITION DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	826
3. L'IMPORTANCE DES ECONOMIES SOUTERRAINES DANS LE MONDE - CONSTATATIONS POUR 110 PAYS	827
3.1. PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT	828
3.2. PAYS EN TRANSITION	837
3.3. PAYS DE L'OCDE	840
4. LES PRINCIPALES CAUSES DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	851
4.1. AUGMENTATION DE LA PRESSION DU FISC ET DES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE	851
4.2. INTENSITE DES REGLEMENTATIONS	858
4.3. SERVICES DU SECTEUR PUBLIC	859
5. METHODES D'EVALUATION DE L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	860
5.1. APPROCHES DIRECTES	860
5.2. APPROCHES INDIRECTES	861
5.3. L'APPROCHE PAR MODELE.	868
6. RESUME ET CONCLUSIONS	871
7. BIBLIOGRAPHIE	874

LES SERVICES DOMESTIQUES ET L'ÉCONOMIE INFORMELLE

PAR **ROBERT ANDERSON**

Coordinateur, Conditions de vie
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

1. INTRODUCTION

L'article s'inspire très largement d'un rapport publié par la Fondation en 2001 (1). C'était notre premier effort pour examiner des possibilités de création d'emplois dans ce secteur complexe et difficile (pour autant d'ailleurs que l'on puisse appeler cela un secteur), en nous focalisant sur l'emploi formel, mais tout en ayant conscience que le travail non déclaré est la base d'une grande quantité de services domestiques prestés.

Le présent article a pour but, en tout premier lieu, de caractériser les services domestiques et leur importance, la gamme de statuts de travail allant du travail non déclaré jusqu'à l'emploi à temps plein. Il examine pourquoi ces services sont d'une importance croissante et comment sont rencontrés les besoins qui voient le jour. Il conclut en identifiant un certain nombre de problèmes ou de thèmes pour le développement des services domestiques et pour leur conversion en emplois de bonne qualité.

2. CONTEXTE

Dans la politique de l'UE et dans la recherche de cette dernière décennie, l'accent a été mis sur les services domestiques comme un secteur particulièrement significatif pour l'emploi et comme exemple de travail rémunéré dans l'économie informelle.

Certains prétendent que ces services offrent un véritable potentiel de création d'emplois peu qualifiés, à pourvoir d'urgence à cause de la grande part de travailleurs 'non qualifiés' parmi les chômeurs - voir e.a. la stratégie européenne du milieu des années '90 visant à promouvoir les initiatives locales de développement et d'emploi ; voir aussi le Troisième système et Emploi (« Third System and Employment »). Toutefois, un certain scepticisme règne quant au potentiel de croissance du secteur des services, particulièrement en ce qui concerne leur potentiel de paiement par des ménages privés. Le Groupe de haut niveau sur le Changement industriel (2) suggère

(1) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2001), *Employment in Household Services*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

(2) Commission européenne (1998), *Managing change; final report of the High Level Group on economic and social implications of industrial change*.

que 'Le potentiel pour ce type d'emploi (services personnels primaires) a été largement laminé à la suite d'une combinaison de fixation non économique des prix et d'un manque de reconnaissance. Si une solution était trouvée à ces problèmes, de telles activités disposeraient d'un potentiel formidable de création d'emplois.'

Dans certains services domestiques, le travail non déclaré est la règle plutôt que l'exception ; ceci est typiquement le cas du travail dans des secteurs à forte densité de main-d'œuvre et à faible rendement. Les services personnalisés aux familles et aux personnes (soins, nettoyage, etc.) ont pendant longtemps été identifiés comme des éléments clés de la demande de travail non déclaré, bien que leur développement ait été influencé par des traditions culturelles et par un large consensus.

3. DU TRAVAIL NON REMUNERE AU TRAVAIL PAYE ET A L'EMPLOI FORMEL

A l'évidence, deux processus sont à l'œuvre ici. D'un point de vue historique, les services domestiques consistent en tout premier lieu en des tâches domestiques/soins effectuées par des femmes. Leur évolution vers un travail rémunéré génère des revenus pour certaines femmes, tandis que la fourniture de services de soins aux enfants et autres personnes dépendantes est un moyen de réconcilier le travail et la vie de famille, et, pour cette raison, permet à d'autres femmes d'occuper un emploi.

Le travail rémunéré dans les services domestiques couvre la totalité du spectre des conditions de travail de l'emploi à temps plein assuré et ouvrant le droit à une retraite à l'emploi à temps partiel, travail sous le statut d'indépendant, occasionnel ou autre contrats d'emploi 'atypiques', jusqu'au travail rémunéré qui est 'non déclaré' et éventuellement aussi un échange d'une activité bénévole.

Clairement, l'objectif de la politique publique vise actuellement à faire avancer l'idée d'un emploi formel dans ce secteur, simultanément par la création d'emplois et par la conversion du travail non déclaré en emploi formel.

4. SERVICES DOMESTIQUES ET APPARTENANCE A UN SEXE

L'appartenance à un sexe est centrale dans les questions de travail non déclaré. Les rapports sur l'égalité des chances épinglent que les nouvelles sources d'emploi se trouvent souvent dans les secteurs des services et des soins, où les femmes peuvent avoir de plus grandes opportunités de trouver un emploi - mais où elles sont déjà également surreprésentées.

Bien que certaines catégories de services familiaux ou domestiques, comme la décoration intérieure, les réparations, le jardinage et l'entretien automobile aient été majoritairement investies par les hommes, il est évident que la plupart des emplois dans les services domestiques représentent des travaux déjà assumés par des femmes, non rémunérées, chez elles. Là où les femmes entreprennent des services domes-

tiques sur une base rémunérée, elles se voyaient souvent octroyer un salaire minimal et avaient à se soumettre à des conditions de travail restrictives. A l'évidence, la plupart des travaux offerts dans les services domestiques ne peuvent offrir que des heures de travail fragmentées, l'insécurité d'emploi et des conditions de travail peu favorables.

Toutefois, on peut déjà démontrer que, dans certains secteurs, les médiocres conditions de travail et de paiement ne sont pas une fatalité. Par exemple, dans certains Etats membres, le travail de « soins aux enfants » est actuellement en voie d'être professionnalisé ; il est réglementé en vue d'assurer la protection tant des enfants que des travailleurs et offre quelques opportunités de développement de carrière.

L'emploi dans les services domestiques, comme l'entretien de la maison (nettoyage), les courses et la cuisine, les soins aux enfants et aux personnes âgées apparaît de plus en plus significatif tant en termes de nombre qu'en termes sociaux. La gamme complète d'activités payées qui pourrait être incluse ici, comprend les travaux effectués à l'intérieur du foyer du consommateur (p.ex. nettoyage, un peu de lessive et de repassage et le soin aux enfants, les soins aux personnes âgées dépendantes, le jardinage, les réparations à la maison ou à son contenu) ; des travaux réalisés à l'intérieur ou aux alentours de la maison (p. ex. garde d'enfant, le repassage et quelques travaux de blanchisserie, la couture et les réparations) ; le travail effectué en dehors du cadre domestique et fourni comme un service alternatif pour remplacer la consommation à domicile (p. ex. restaurants, préparation et vente de snacks, sandwiches, etc.) et d'autres services où le travail est effectué dans des ateliers, usines et autres bâtiments industriels (p. ex. entretien des voitures, nettoyage de tapis, production en usine de repas réfrigérés et surgelés). Nous pouvons également ajouter quelques 'nouveaux services, souvent fournis par des services communautaires ou publics existants, comme la garde des enfants (crèches, activités après l'école) et des services tels que halte-repos et centres de jour pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées (bien que dans certains Etats, p. ex. en Finlande, ces structures existaient déjà depuis plusieurs décennies).

5. CAUSES DE CREATION D'EMPLOI DANS LES SERVICES DOMESTIQUES

Le travail non rémunéré dans la famille est de plus en plus souvent transformé en travaux rémunérés à la suite de :

- l'évolution démographique et des changements dans la structure des ménages privés ;
- les développements dans la situation de l'emploi et du revenu des individus et des ménages privés ;
- les changements sociaux et culturels ;
- des mesures politiques en réponse à de nouvelles demandes et exigences.

Le nombre croissant de personnes âgées, spécialement celles vivant seules, en combinaison avec le déclin du nombre de familles au foyer mène à des besoins accrus de sources extérieures pour les soins et le soutien. Ceux-ci peuvent être fournis par des services publics, pour lesquels on paie le prix du marché ou être offerts par le biais d'organisations de travail bénévole et de proximité. Par ailleurs, en liaison avec les taux accrus de divorce et de séparation, on observe un accroissement notable des ménages d'une seule personne et des familles monoparentales. En parallèle, le nombre de ménages comportant plusieurs générations est en déclin - ce qui augmente la demande (sur le marché) de services précédemment fournis sur une base de partage du travail ou qui étaient fournis simultanément pour différents membres d'un ménage. Ceux-ci incluent la cuisine, la lessive, le repassage - mais également les soins et la garde des enfants ou d'autres personnes nécessitant des soins. Ceci est une tendance observable, même si - dans certaines régions, la tendance opposée peut également être discernée - par exemple des enfants restant plus longtemps au foyer parental même devenus adultes, ou du fait de la présence de membres plus âgés de la famille ayant besoin de soins et qui sont repris dans le noyau familial.

Des changements dans la situation de l'emploi et du revenu de groupes particuliers de la population encouragent également le développement de types d'emplois rémunérés. La proportion croissante de femmes au travail a augmenté les besoins d'aide dans le cadre des services domestiques, de la garde des enfants et des soins aux personnes âgées et handicapées. Simultanément, le fait de gagner un salaire permet à ces travailleuses de payer pour de tels services. Une augmentation peut également être constatée dans le nombre de ménages avec deux revenus ou avec un revenu supérieur à la moyenne. Les 'winners' dans le processus de polarisation des revenus et du marché de l'emploi ont suffisamment de pouvoir d'achat pour pouvoir se payer un certain nombre de services domestiques.

D'autre part, il y a également un nombre croissant de ménages où tous les membres adultes sont sans travail ou ne retirent qu'un faible revenu d'un emploi rémunéré. Ces 'losers' dans le processus de polarisation des revenus et du marché de l'emploi peuvent ne pas avoir d'autre choix que d'offrir des services domestiques à bas prix.

Des styles de vie plus individuels, combinés aux exigences accrues suite aux conditions modernes de travail et de vie, ont déclenché des changements sociaux et culturels qui affectent la famille et les réseaux communautaires ; de plus, ils risquent de réduire pour les personnes l'étendue des services de soutien sur une base non rémunérée. Ceci ne s'applique pas seulement aux réseaux de soutien des familles qui, sous différents points de vue, peuvent s'avérer tout à la fois plus résistants et plus faibles, mais encore aux réseaux de la communauté, du voisinage et aux autres réseaux de soutien mutuel.

Les politiques gouvernementales et les changements intervenus dans le secteur public (souvent comme une réaction à une évolution sociale) affectent également l'échelle de développement du travail rémunéré dans les services domestiques – p.ex. les services d'aide sociale, de soutien familial, etc.

Ces tendances et développements ont encouragé la Fondation à examiner de plus près l'évolution des services domestiques qui semblent se situer au centre des préoccupations politiques à propos non seulement de l'emploi et de la protection sociale, mais également de l'égalité des chances et de l'exclusion sociale.

6. RECHERCHE DE LA FONDATION

La recherche a été conduite dans huit Etats membres - Allemagne, Autriche, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et le Royaume-Uni.

6.1. OBJECTIFS

- Evaluer la nature et l'étendue de l'emploi dans les services domestiques, qui constituaient traditionnellement des travaux non rémunérés ;
- documenter les caractéristiques de ces emplois dans les services domestiques ; et
- identifier les mesures visant à améliorer la qualité de vie de travail de ces travailleurs (tout particulièrement dans le domaine de la réconciliation du travail et de la vie de famille).

6.2. METHODES

- Recensement (y compris de toutes les enquêtes nationales) ;
- études locales (deux par pays), vu le peu de disponibilité de données systématiques ;
- identification des bonnes pratiques par le biais d'interviews avec les employeurs (très difficiles à trouver) ;
- interviews avec des travailleurs des secteurs du nettoyage domestique, de la garde d'enfants et des soins aux personnes âgées.

6.3. CONCEPTS

Les services domestiques sont tous des services qui s'effectuent tout à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des foyers de l'utilisateur, qui apportent une aide aux membres d'un ménage privé et qui étaient précédemment prodigués par des membres du ménage – mais il est difficile de savoir où tracer la ligne en termes de niveau de compétences (p. ex. travaux de plomberie, soins aux enfants). Les études excluent les services aux personnes qui résident normalement dans des cadres institutionnels, mais certaines infrastructures et certains travailleurs pouvaient être impliqués dans la fourniture tant de services résidentiels que semi résidentiels ou des services

d'aide à domicile ; les mêmes travailleurs peuvent être impliqués dans la fourniture de services domestiques incluant simultanément un emploi formel et du travail non déclaré.

7. MESURES POLITIQUES

Il existe un large éventail de mesures politiques pour stimuler l'emploi, à l'instar des mesures préventives pour éliminer le travail non déclaré (se focalisant sur des stimulants fiscaux et des allocations). Au niveau UE, depuis 2001, les mesures en faveur de l'emploi ont spécifiquement abordé le thème du travail non déclaré et ont maintenant été renforcées.

Au niveau national, les autorités publiques des huit pays ont introduit des politiques en vue du développement des services domestiques : parmi 25 mesures semblables identifiées, deux étaient principalement axées sur les travailleurs, 14 orientées sur les utilisateurs et 9 s'adressaient plus particulièrement aux employeurs.

Utilisateurs : élargissement et relocalisation des services de soins - ayant pour but d'améliorer tant la qualité que la quantité de soins ; allocation pour soins à domicile ; chèques-services ; programmes de crédit fiscal - la déductibilité fiscale des services devrait réduire la différence de coût entre les travailleurs déclarés et travailleurs non déclarés.

Travailleurs : des programmes d'activation pour les groupes exclus promouvant l'accès à l'emploi de groupes de personnes à employabilité réduite (femmes âgées, travailleurs immigrants, chômeurs de longue durée) ont été trouvés dans tous les pays (en partie comme résultat des politiques en faveur de l'emploi de l'UE). Ces groupes cibles peuvent toutefois être associés à l'idée qu'ils produisent un effet négatif sur le statut et l'image des occupations concernées.

Employeurs : mesures pour renforcer les entreprises de femmes ; formation de gestion d'entreprise ; subventions de « start-up » pour les fournisseurs de services domestiques.

8. ECHELLE DE CROISSANCE DE L'EMPLOI

Ceci est évident mais non uniforme. Mettre en cartes les tendances de l'emploi est une entreprise extrêmement difficile : les sources statistiques utilisent des concepts et des définitions différents ; il manque de données sur les occupations individuelles dans le secteur des services domestiques ; dans certains pays, il est impossible de distinguer les travailleurs prodiguant des soins aux enfants des travailleurs du secteur gériatrique ; dans certains secteurs, p. ex. le nettoyage, il est impossible d'opérer une distinction entre les services rendus à des ménages et ceux rendus aux entreprises. Toutefois, en général, il semble que les soins aux enfants et les services alimentaires indiquent la croissance la plus élevée.

Il apparaît qu'une grande part des besoins ne sont pas rencontrés, tout particulièrement dans le domaine des soins aux personnes âgées, des soins aux enfants et dans celui du travail domestique, p. ex. les besoins d'emplois dans le secteur de l'aide ont été estimés à 15.000 en Finlande ; il y a de la place pour 200.000 emplois dans les services personnels en Allemagne, et près de 500.000 emplois dans les services à la collectivité en France. Le problème clé est de traduire la demande latente en une demande reposant sur le pouvoir d'achat - le travail non déclaré est généralement moins cher et représente une concurrence très significative dans tous les pays.

Le secteur du nettoyage domestique est très complexe, étant donné que le travail non déclaré y est très largement répandu. On estime qu'entre 50%-80% de travailleurs domestiques occupent des emplois non déclarés : en Autriche, certaines études font état du fait que 70% des emplois dans les services aux ménages sont non déclarés ; d'autres estiment le nombre d'employés illégaux dans les ménages autrichiens à près de 300.000, dont seulement 5.000 sont enregistrés auprès des autorités ; en France, une étude réalisée en 1997 estimait que, pour un travailleur déclaré dans les services domestiques, il y en avait cinq qui ne l'étaient pas ; en Italie, l'estimation révèle une proportion 3:1. Tout travail payé en liquide n'est toutefois pas illégal, p. ex. aux Pays-Bas, un grand nombre de femmes travaillent dans le secteur du nettoyage pour quelques heures à peine par semaine et gagnent ainsi une rémunération se situant en dessous du plafond minimal pour la déclaration du revenu aux autorités fiscales ou de sécurité sociale.

9. QUALITE DE L'EMPLOI

Les bas salaires constituent un problème : ceci crée la nécessité de travailler de longues heures et concerne des groupes déjà largement représentés : femmes et travailleurs qui sont d'accord d'accepter des emplois précaires (p. ex étudiants et immigrants). Ceci est en partie la cause, et en partie la conséquence, du statut relativement faible des professions sociales.

La protection sociale est un élément clé absolu ; notre recherche a révélé un fossé entre certains travailleurs relativement bien protégés (généralement ceux travaillant dans les secteurs gouvernemental et tertiaire, plus particulièrement dans le domaine des soins aux enfants et, dans une moindre mesure, dans les soins gériatriques) et les travailleurs ne bénéficiant que d'une faible protection (principalement des travailleurs indépendants dans toute la gamme du secteur des services domestiques).

Le travail à temps partiel est très habituel dans les services aux ménages ; à quelques exceptions près, étant donné la faible rétribution horaire, les travailleurs considèrent bien plus le travail à temps partiel comme une limitation que comme un choix. En effet, dans certains pays, les travailleurs en mesure de choisir le nombre d'heures qu'ils travaillent ont tendance à accepter plusieurs emplois, souvent au détriment de la qualité de leur vie familiale et sociale.

Les perspectives de carrière dans les services domestiques paraissent maigres, principalement parce qu'il n'existe pas de routes formelles offrant une progression de carrière dans ce secteur, ceci pour plusieurs raisons : les compétences acquises grâce à l'expérience ou à des formations ne sont que peu reconnues et les travailleurs indépendants ont généralement un grand nombre d'employeurs (parfois simultanés). De plus, il n'existe que peu d'opportunités de progression professionnelle d'un emploi peu qualifié vers un emploi plus qualifié, ou en quittant un sous-secteur pour un autre. Notre étude a également observé qu'il existe néanmoins un potentiel de développement de carrière si le travailleur accepte des responsabilités de gestion de la coordination, et ici l'expérience des entreprises sociales semble particulièrement prometteuse.

10. EGALITE DES CHANCES

Le marché de l'emploi pour les services aux ménages reste fortement sujet à la ségrégation et connaît une très large prédominance des femmes. Ici, nous sommes en présence d'un cercle vicieux associé au fait de valoriser plus les comportements traditionnels féminins dans le travail des soins que les compétences acquises dans le cadre de formations ; l'octroi d'un statut inférieur aux occupations dans le secteur des services aux ménages ; et une tendance pour les hommes à éviter de travailler dans ce domaine.

Promouvoir l'entrée des hommes dans le secteur des services aux ménages est largement prôné mais ne génère pas beaucoup d'actions dans les programmes relatifs à l'égalité des chances. Le faible statut des secteurs des soins familiaux et du travail domestique est partie d'une situation sociale profondément ancrée qui n'évolue que lentement.

L'emploi largement répandu des travailleurs immigrés dans le secteur des services domestiques est une question clé. Dans certains pays, un grand nombre des emplois moins qualifiés dans les services domestiques sont occupés par des immigrants non UE. Ces travailleurs éprouvent énormément de difficultés à obtenir des emplois plus qualifiés, à cause de difficultés de langue, de restrictions sur la résidence et les permis de travail ainsi que du manque de reconnaissance de leurs qualifications scolaires. L'Union européenne élargie rend cruciale une approche de ce problème, particulièrement parce que beaucoup de travailleurs immigrés proviennent des pays de l'Europe de l'Est.

11. OBJECTIFS POLITIQUES

Pour conclure, les objectifs politiques en matière de services domestiques s'inscrivent parfaitement dans les buts de la stratégie pour l'emploi visant à créer un plus grand nombre d'emplois et de meilleure qualité et un marché du travail inclusif. Les trois objectifs politiques majeurs en rapport avec les services domestiques sont :

- créer des emplois de bonne qualité dans les services domestiques (dans le contexte des politiques de création d'emplois) ;
- améliorer les conditions de travail dans les services domestiques (dans le contexte de politiques de modernisation de la protection sociale) ;
- promouvoir l'égalité des chances d'accès à des occupations qualifiées dans les services domestiques (dans le contexte de l'harmonisation des égalités de chances dans toutes les politiques).

Pour réaliser ces objectifs, il faudra adopter une approche stratégique large, en veillant à : améliorer les connaissances et l'information ; augmenter la conscience ; développer l'accréditation et les qualifications ; encourager l'innovation ; protéger les droits ; établir des partenariats ; et assurer des stimulants financiers communs.

De telles stratégies, bien que souvent formulées, font naître une série de dilemmes. Par exemple, alors que la principale voie pour renforcer le statut des services domestiques doit peut-être passer par la formation et les systèmes formels de qualification, il peut en résulter des conflits avec l'objectif d'utiliser les services domestiques comme une voie vers l'emploi pour travailleurs non qualifiés. Il est difficile de renforcer le statut d'un secteur dominé par un bas niveau de qualification. Il est nécessaire de penser à de nouvelles formes d'organisation du travail et à des développements de la qualité (particulièrement pour le nettoyage domestique) ; jusqu'à présent, un grand nombre de ménages privés semblent préférer louer directement les services de travailleurs (faiblement qualifiés) non déclarés. L'important sera de trouver des voies effectives de surveillance de la qualité et d'amélioration des normes même là où les travailleurs n'ont que de faibles qualifications. En dernier lieu, alors qu'une meilleure structuration s'avère essentielle, il est probable qu'un nombre d'emplois plus conséquent ne pourra être créé qu'en soutenant la demande, et qu'un plus grand nombre d'emplois non déclarés puissent être convertis en services d'un prix abordable dans l'économie formelle.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

LES SERVICES DOMESTIQUES ET L'ECONOMIE INFORMELLE

1. INTRODUCTION	883
2. CONTEXTE	883
3. DU TRAVAIL NON REMUNERE AU TRAVAIL PAYE ET A L'EMPLOI FORMEL	884
4. SERVICES DOMESTIQUES ET APPARTENANCE A UN SEXE	884
5. CAUSES DE CREATION D'EMPLOI DANS LES SERVICES DOMESTIQUES	885
6. RECHERCHE DE LA FONDATION	887
6.1. OBJECTIFS	887
6.2. METHODES	887
6.3. CONCEPTS	887
7. MESURES POLITIQUES	888
8. ECHELLE DE CROISSANCE DE L'EMPLOI	888
9. QUALITE DE L'EMPLOI	889
10. EGALITE DES CHANCES	890
11. OBJECTIFS POLITIQUES	890

TRAVAIL DOMESTIQUE FOURNI PAR DES TIERS

PAR MIET SMET

Membre du Parlement européen et Ministre d'Etat

En Europe, un grand nombre de femmes travaillent comme aide ménagère ou comme femme d'ouvrage (1) pour d'autres ménages. Etant donné qu'il s'agit le plus généralement de travailleuses au noir, leur nombre est très difficile à évaluer. Les évolutions sociétales, plus particulièrement la plus grande participation des femmes au marché de l'emploi, font augmenter la demande de ce type de travail tandis que l'offre reste limitée. La question est donc : comment répondre à cette divergence entre offre et demande ? Ceci forme précisément l'objet de mon rapport qui a été approuvé le 30 novembre 2000 par l'assemblée plénière du Parlement européen sous le titre '**Normalisation pour la campagne domestique dans l'économie informelle**'. Préalablement à la rédaction du rapport s'était tenue une audience publique au cours de laquelle des experts nationaux sont venus exposer leur expérience.

1. ETAT DES LIEUX

1.1. QU'EST-CE QUE LE TRAVAIL DOMESTIQUE ?

L'organisation Internationale du Travail définit l'aide ménagère comme suit : *"Les aides de ménage et les nettoyeurs domestiques balayent, passent l'aspirateur, lavent et cirent les sols, prennent soin du linge, font les achats de fournitures et d'autres produits nécessaires au ménage, préparent les mets, servent les repas et s'acquittent de maintes autres fonctions"*. C'est la seule définition, l'Union européenne en tant que telle n'en propose aucune.

Les caractéristiques de ce travail domestique sont :

- le travail est généralement fourni par des femmes ;
- le travail est généralement effectué 'au noir' ;
- les heures de travail sont généralement éparpillées entre plusieurs employeurs pendant quelques heures par semaine ;
- les travailleurs n'ont pas de statut ;
- les travailleurs n'ont pas droit à la protection sociale ;
- les travailleurs sont à peine au courant de leurs droits et peuvent être licenciés à tout moment ;

(1) Il ne s'agit pas ici des travailleurs d'entreprises de nettoyage ou de femmes au foyer qui ont choisi de rester à la maison pour s'occuper de leur propre ménage.

- par ailleurs, ils ne sont pas syndiqués ; d'où les syndicats ne s'intéressent que très peu au problème.

1.2. UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION : LA FORMALISATION DU TRAVAIL DOMESTIQUE

Si l'on veut faire du travail domestique une profession digne de ce nom – et nous le voulons –, il convient de développer une stratégie pour doter d'un statut le 'travail domestique chez des tiers'. Des tentatives à cet effet ont été initiées dans plusieurs pays.

Les éléments dont il a alors été tenu compte sont les suivants :

- Le travail domestique informel doit, du point de vue du coût, être concurrentiel avec le travail domestique au noir, sans quoi les utilisateurs continueront à faire appel au travail non déclaré.
- Pour que le travail domestique formel puisse concurrencer le travail domestique au noir, les pouvoirs publics devront intervenir financièrement dans les coûts du statut.
- Les coûts du statut sont principalement liés à l'assurance des droits minimaux de sécurité sociale pour la travailleuse et à une éventuelle déduction fiscale pour l'employeur.
- L'organisation du secteur doit être assurée, par exemple, par l'intervention d'une agence de travail intérimaire ou d'agences locales pour l'emploi. Il faut en effet un endroit où la demande et l'offre se rencontrent sur le marché du travail.

L'évolution que nous observons dans ce secteur, ne diffère pas tellement de l'évolution constatée dans le dossier de la garde des enfants. L'accueil des enfants était traditionnellement une tâche dévolue aux femmes au foyer. Au fur et à mesure qu'un nombre plus élevé de femmes partaient travailler à l'extérieur, cette tâche s'est progressivement professionnalisée. Le même phénomène se produit avec le travail domestique.

1.2.1. La situation en Belgique

- Selon les estimations, la Belgique compterait 300.000 personnes qui effectuent du travail domestiques chez des tiers.
- Depuis 1994, une partie de cette population est inscrite dans les ALE. Ce système prévoit que des chômeurs puissent effectuer 45 heures de petits travaux par mois, tout en conservant leurs allocations de chômage. Ce faisant, les chômeurs perçoivent par heure travaillée un salaire net d'environ 3,70 EUR ; simultanément, ils sont en ordre avec la sécurité sociale et bénéficient de l'ensemble de la législation sur le travail. L'employeur rétribue le travailleur avec des chèques ALE pour lesquels il paye un montant se situant entre 4,95 et 7,45 EUR qu'il peut partiellement déduire de ses impôts. Les agences locales pour l'emploi ont à leur tour l'obligation de consacrer une partie de leurs recettes à la formation de leurs travailleurs. En juin 2000,

128.613 utilisateurs étaient inscrits auprès de ces agences, des emplois ont ainsi été créés pour 47.883 personnes. En 1999, les travailleurs ALE travaillaient en moyenne 29 heures par mois; les $\frac{3}{4}$ des heures travaillées concernaient des travaux domestiques.

■ Depuis le 1er mai 2003, un nouveau service de chèques-service est entré en vigueur. Les particuliers peuvent acheter chez Accor un chèque-service d'une valeur de 6,20 EUR. Avec ce chèque-service, ils peuvent faire exécuter une prestation dans leur logement par un travailleur/une travailleuse d'une entreprise agréée (2). En fonction de la région dans laquelle habite le particulier, il s'agit ici d'une aide à domicile de nature domestique, de garde des enfants ou d'aide à domicile pour personnes âgées, malades ou handicapées. Pour l'exécution de ces tâches, les entreprises agréées doivent faire appel à des demandeurs d'emploi, spécifiquement engagés dans le cadre du système des chèques-service. Les travailleurs/travailleuses doivent au minimum être employés par ces entreprises agréées avec un contrat de travail à mi-temps. Cette entreprise les envoie alors à un ou à plusieurs particuliers. Leur salaire est en partie payé par les particuliers (par le biais de l'achat de chèques-service) ; le reste est payé par le gouvernement fédéral et par les régions. A l'instar des chèques ALE, ces chèques-service sont également fiscalement déductibles.

Le système des chèques-service a pour effet que les travailleurs sont actifs dans le cadre d'un emploi officiel. Mais, dans les deux systèmes, les pouvoirs publics doivent procéder à un apport financier pour obtenir un 'travail blanc' ; en effet, personne n'est prêt à payer le coût véritable de ces services.

1.2.2. Situation dans d'autres Etats membres de l'UE

Le rapport analyse plus en détail plusieurs expériences intéressantes mises sur pied dans d'autres Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Portugal) pour sortir du circuit clandestin le travail domestique. Ces expériences permettent de déduire que la diversité du travail domestique oblige à réguler le marché et les conditions de travail.

1.3. FEMMES MIGRANTES ET TRAVAIL DOMESTIQUE

Une part du travail ménager au noir est fournie par des femmes migrantes. Ce groupe mérite une attention particulière étant donné qu'il ressort des études que ces migrantes sont souvent l'objet d'abus. En tout premier lieu, ces femmes sont livrées au même arbitraire que d'autres personnes qui effectuent du travail domestique au noir. Mais étant donné qu'elles résident souvent de manière illégale dans les Etats membres de l'Union européenne, ces femmes, en outre, vivent de manière 'isolée' et dépendent de leur employeur. Elles sont souvent exploitées (rémunération très basse, parfois même absente, et longues journées de travail) par leur employeur et

(2) Tant les entreprises commerciales que les ASBL, les mutualités, les CPAS, les entreprises à objectif social ou les employeurs indépendants peuvent être agréés.

sont parfois confrontées à des faits de violence. Par contre, celles qui résident effectivement de manière légale dans l'Union européenne et disposent donc d'un permis de travail, sont souvent victimes d'un chantage en liaison avec la prolongation ou non de leur permis de travail. Un certain nombre de groupes d'action se préoccupent de la problématique des femmes migrantes.

2. QUE DEMANDE LA RESOLUTION ?

La résolution, telle qu'elle a été approuvée par le Parlement européen le 30 novembre 2000, demande que l'on s'attelle aux tâches suivantes :

- l'élaboration d'une définition européenne du travail domestique ;
- l'établissement de statistiques sur le phénomène du travail domestique non déclaré et la réalisation d'une étude sur les coûts et les conséquences de ce travail au noir ;
- la reconnaissance du travail domestique comme métier à part entière et l'adoption de mesures en vue d'améliorer l'image et le statut du travail domestique ;
- l'inscription du travail domestique dans la politique européenne pour l'emploi. Concrètement, cela signifie que, lors de l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi – qui tracent les contours de la politique européenne en la matière –, il convient de tenir compte des caractéristiques spécifiques du travail domestique. Par ailleurs, des lignes directrices spéciales peuvent être établies pour qu'au niveau européen, il soit, par exemple possible, de fixer les droits sociaux du travailleur en concertation avec les Etats membres et les partenaires sociaux ;
- la lutte contre le travail au noir par les Etats membres et les partenaires sociaux ;
- le développement par les Etats membres d'un lieu de rencontre entre l'offre et la demande, par exemple, les agences locales pour l'emploi ;
- une intervention financière des Etats membres afin de maintenir le travail domestique 'blanc' à un niveau financièrement accessible ;
- le personnel domestique international : les Etats membres doivent procéder à une étude sur la situation dans leur propre territoire. Des conditions de travail minimales doivent être associées à la délivrance d'un visa pour le personnel domestique des diplomates. Par ailleurs, des centres d'accueil spécialisés doivent être créés pour les travailleuses migrantes. Ils seront chargés de fournir une aide aux femmes abusées sur les plans psychique, physique ou sexuel et de constituer des dossiers visant à obtenir des permis de séjour.

3. QU'A-T-ON REALISE DEPUIS ?

Des progrès ont-t-ils déjà été enregistrés depuis l'approbation du rapport en 2000 ?

- L'intérêt accordé à ce problème a grandi ; après l'approbation du rapport, pour la première fois des conférences ont été organisées où était abordé le 'travail domestique effectué par des autochtones' : Rome, Tütsing et Bruxelles. Les personnes

allochtones qui fournissent un travail domestique bénéficiaient déjà d'attention bien avant la réalisation du rapport. En Belgique, la Fondation Roi Baudouin a encore publié récemment une étude sur le personnel domestique international.

■ Lors de l'élaboration annuelle des lignes directrices pour l'emploi, sous mon impulsion, le Parlement européen a déjà plusieurs fois approuvé des amendements sur le travail domestique. Ces amendements portent sur le besoin d'accorder une plus grande attention au travail au noir dans des secteurs où sont actives de nombreuses femmes, à la création d'un statut pour des emplois qui ne peuvent que difficilement être intégrés dans le système régulier existant et à la reconnaissance du travail domestique rémunéré pour des tiers en tant que secteur d'activité à part entière. De plus, depuis juillet 2003, il existe désormais une ligne directrice pour l'emploi spécifique pour le travail au noir.

■ La Commission européenne a organisé deux séminaires sur le travail au noir et fait procéder à une nouvelle étude sur le travail au noir.

■ Sous la Présidence italienne (3), un conseil informel a été organisé en juillet 2003 à Varèse sur le travail au noir. Une résolution sera élaborée sur la base des conclusions de cette réunion (4).

■ Diverses publications : la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a publié en 2002 une nouvelle étude sur 'L'emploi dans les services domestiques'. Cette étude se consacre plus en profondeur aux services domestiques dans huit Etats membres et fournit des recommandations visant à améliorer la situation du personnel domestique. Dans le prolongement de la conférence de Tütsing, un ouvrage a été publié sur "le travail domestique rémunéré".

(Traduction)

(3) L'Italie préside l'Union européenne du 1er juillet 2003 au 31 décembre 2003.

(4) Entre-temps, cette résolution a été approuvée, le 20 octobre 2003, par le Conseil des Affaires sociales.

TABLE DES MATIERES

TRAVAIL DOMESTIQUE FOURNI PAR DES TIERS

1. ETAT DES LIEUX	893
1.1. QU'EST-CE QUE LE TRAVAIL DOMESTIQUE ?	893
1.2. UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION : LA FORMALISATION DU TRAVAIL DOMESTIQUE	894
1.3. FEMMES MIGRANTES ET TRAVAIL DOMESTIQUE.	895
2. QUE DEMANDE LA RESOLUTION ?	896
3. QU'A-T-ON REALISE DEPUIS ?	896

LA PREVENTION DE LA FRAUDE : CONDITIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET LEGALES

PAR BERT VAN CAELENBERG

Secrétaire général d'Eurofedop

1. DEFINITIONS DE LA FRAUDE

Les Codes pénaux des Etats membres de l'Union européenne, définissent le terme "fraude" quasiment de manière identique : l'acquisition de moyens par préjudice porté à autrui, par exemple par l'utilisation de données fausses ou par la rétention de données exactes.

Aucun délit de propriété n'adopte autant de formes que la fraude. Non seulement le modus operandi est toujours différent, mais encore le lieu et l'occasion varient d'autant. La fraude est un crime aux multiples visages et implique souvent d'autres délits : dessous-de-table, corruption. Si nous faisons abstraction des actes dirigés contre l'intégrité physique et la vie d'une personne, il n'existe aucun autre crime présentant un impact social aussi poussé, direct et indirect que la fraude.

Un membre haut placé de la police, chargé de la lutte contre le délit économique, décrit ses activités sur le plan de la lutte contre la fraude comme suit : après la fraude, nous nettoignons les déchets sociaux laissés sur les lieux par de distingués "gentlemen-criminels" .

2. FORMES SELECTIONNEES DE FRAUDE

La fréquence tellement élevée de la fraude, oblige à réunir un grand nombre de conditions politiques, administratives et légales, axées sur la lutte concrète de cas graves de fraude. En vue d'une formulation claire des mesures à prendre, nous donnons ci-après une énumération de quelques délits importants et des possibles réponses à ceux-ci.

2.1. FRAUDE AUX SUBVENTIONS DANS L'UNION EUROPEENNE

Rien que sur le plan de l'agriculture, l'Union perd chaque année environ 2,5 milliards EUR à la suite d'actes illégaux. L'Union européenne a donné elle-même la réponse à ce problème de fraude en instituant, en 1999, le bureau pour la lutte contre la fraude, l'OLAF.

Les tâches de l'OLAF comprennent :

- le dé pistage et la poursuite de la fraude dans le domaine des douanes ;
- la lutte contre l'usage abusif des subventions ;
- la lutte contre la fraude fiscale pour autant que celle-ci pèse sur le budget de la Communauté ;
- la lutte contre la corruption ;
- les autres infractions à la loi qui causent un dommage à la Communauté.

Lorsque le rapporteur de la Commission "contrôle budgétaire" a présenté au Parlement européen les statistiques de la fraude pour 2000, il a admis que le nombre de cas de fraude pour cette année avait augmenté de manière énorme, quasiment dramatique. Les pertes subies par le budget de l'Union européenne, à la suite de la fraude et de l'évasion fiscales, pour la seule année 2000, s'élevaient à plus de deux milliards EUR.

Nous ne souhaitons pas fournir ici une énumération des cas de fraude qui se sont présentés, ni des mesures qui ont été proposées ; des informations à ce sujet sont diffusées par le biais des rapports disponibles sur les activités actuelles d'OLAF.

2.2. FRAUDE ET ELUSION FISCALES

Selon notre évaluation très prudente, la perte que subit chaque Etat-membre de l'Union européenne par année représente à peu près un dixième de ses recettes fiscales. Sous ce rapport, l'évasion des impôts sur le plan des salaires des travailleurs est négligeable. La majeure part des pertes se compose d'impôts à la consommation non payés et d'arriérés de l'impôt sur les revenus et des sociétés. La fraude fiscale n'est donc pas seulement une affaire d'équité fiscale, elle est encore, dans le contexte global d'une économie nationale, une question sociale.

Par conséquent, afin d'étayer notre position et indiquer simultanément ce qui doit être fait, nous pouvons prendre l'exemple de l'Autriche, avec sa très puissante et efficace administration des finances qui peut aisément supporter la comparaison avec le reste de l'Europe. Rien qu'en 2001, la perte des arriérés fiscaux se chiffrait à 5,8 milliards EUR. Environ 3,8 milliards de ce montant ne peuvent plus être perçus à la suite de l'insolvabilité, d'accords judiciaires et de cessation des activités. Pour ce qui concerne les 2 milliards EUR restants, il y a tout simplement un manque de personnel pour percevoir ce montant. Depuis 1993, l'effectif du cadre de l'administration autrichienne des finances a diminué de 2.300 unités.

Sous le titre "Prévention de la Fraude 2001", l'Administration des Finances autrichienne a donné une réponse claire à la question de ce qui doit être fait : même si, en comparaison avec l'année 2000, le nombre d'organes de contrôle a diminué de 5,4%, le résultat réalisé par l'ensemble des contrôleurs financiers en 2001 s'élevait à 1,6 milliard EUR de plus. Ceci correspond à un résultat de 684.000 EUR par contrôleur à temps plein. Si le cadre du personnel avait été complété, le résultat total -

après déduction du coût du personnel supplémentaire pour un montant de 7,7 millions EUR, se serait situé à un niveau supérieur avec un montant supplémentaire de 84 millions. Donc, chaque contrôleur financier procure à l'Etat, après déduction des frais de personnel, une recette supplémentaire de 631.000 EUR par année. Conclusion : le problème n'est donc pas lié à la motivation (ou à l'absence de motivation) du personnel.

Par conséquent, exprimée de manière concise, la formule est la suivante : un plus grand nombre de fonctionnaires taxateurs entraîne un plus grand nombre de recettes. La formation des contrôleurs financiers est cependant une entreprise qui exige beaucoup d'efforts. Pour qu'un fonctionnaire soit totalement qualifié et opérationnel, il faut compter en moyenne cinq ans. Mais, ici aussi, il convient cependant de souligner le lien entre les impôts et la justice sociale.

2.3. CORRUPTION : DESSOUS-DE-TABLE, FRAUDE, PAYEMENTS ILLEGAUX

Comme mentionné ci-dessus, les pratiques frauduleuses sont en règle générale des crimes pouvant adopter une multitude de formes qui, par conséquent, ne peuvent être appréciés sur la base d'une définition purement crimino-scientifique. Il vaudrait mieux résumer de tels agissements sous une seule qualification : corruption. Or, depuis le début des années '90, ce phénomène a pris des proportions dramatiques sur le plan international.

Il ressort du texte de la Convention pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne qu'une distinction doit être opérée entre corruption active et corruption passive. La corruption passive renvoie à des cas où une personne exige, reçoit ou accepte pour elle-même ou pour un tiers des avantages, de quelque nature que ce soit. La corruption active, quant à elle, renvoie au fait de donner ou de promouvoir des avantages en vue de réaliser ses propres objectifs.

Les principaux moyens de la corruption sont les dessous-de-table, la fraude et les paiements injustifiés. L'Union européenne compte des Etats qui ont attendu jusqu'à tout récemment avant d'adopter des mesures légales plus sévères permettant de contrer la corruption dans le commerce international.

Si, pendant quelques instants, nous faisons abstraction de l'aspect de la législation fiscale, l'Union européenne ne dispose pas de manière uniforme d'une pénalisation de la criminalité relative à des activités commerciales qui vont de pair avec la corruption. En particulier, dans le cadre des adjudications publiques, nous voyons combien la corruption et la fraude se succèdent à un rythme rapide. Les candidats offrent aux responsables des décisions des avantages financiers en vue de remporter un marché. Cet argent de la corruption est ensuite "récupéré" par le biais de prix trop élevés, la fourniture d'une qualité exceptionnellement basse, voire la non-exécution de contrats.

Toutefois, la victime est toujours la collectivité. Ces agissements criminels se caractérisent dans la plupart des cas par le grand soin qu'on met à les commettre, ce qui rend l'administration de la preuve extrêmement ardue.

Le nombre croissant de cas de paiements illégitimes effectués par des lobbyistes privés à des leaders politiques, c'est-à-dire l'octroi de ce qu'on qualifie de « speed money » (argent pour accélérer la décision d'une autorité) constitue également un grand problème. Ici, un individu s'adresse à des membres du parlement en vue de les influencer par des paiements illégitimes afin que les décisions soient prises à son avantage ou que des requêtes spécifiques soient contestées.

2.4. FRAUDE A L'INVESTISSEMENT

En guise de conclusion, nous souhaitons traiter ici brièvement d'une forme particulière, contemporaine de la fraude : la fraude à l'investissement. Il s'agit de conseillers financiers, agissant souvent de manière indépendante qui incitent des investisseurs privés à acquérir des actions, fonds ou emprunts. Le capital investi est ensuite transféré au conseil financier via une procuration. Par exemple, peu de temps à peine avant que la guerre n'éclate en Irak, ils conseillèrent d'acheter des "fonds irakiens". L'argent investi disparaît alors dans les canaux sombres des flux d'argent internationaux.

Certains experts des marchés financiers évaluent le dommage que les investisseurs ont subi, rien qu'en 2002, à 25 milliards EUR. Le "Staatsanwalt" (= procureur du Roi en Belgique) de Francfort sur le Main a indiqué ce qui pouvait être fait contre de tels abus : un département bien fourni de procureurs spécialement formés qui s'attaquent à cette forme de fraude. Ces conditions absolument nécessaires, officielles, ne sont pas rencontrées, par exemple à Düsseldorf, avec pour conséquence un degré fort élevé de fraude à l'investissement.

Cet exemple indique ce qui est nécessaire pour assurer l'Etat de droit :

- un personnel : suffisamment de personnel, avec une formation appropriée ;
- une législation : permettre au ministère public d'introduire une plainte.

3. REMARQUES DES SYNDICATS

D'un point de vue crimino-sociologique, la fraude sous ses différentes formes criminelles, est un phénomène complexe. Les conséquences sociales en sont énormes. Les différentes façons de frauder que nous avons citées ci-dessus à titre d'exemples, devraient avoir été convaincantes. Dans un grand nombre de secteurs - finances, police et justice -, le personnel des administrations publiques joue un rôle de tout premier plan dans la lutte contre cette forme de criminalité socialement néfaste.

Si, en tant que communauté, nous souhaitons nous défendre nous-mêmes avec succès, les décideurs politiques doivent créer les conditions suivantes :

- un service public fort, avec un statut du personnel adapté aux tâches spéciales qui doivent être accomplies en tant que service administratif ;
- un personnel bien formé et en nombre suffisant ;
- des rétributions suffisamment élevées et une protection sociale adéquate ;
- la fixation au niveau européen d'une législation basée sur les législations pénales spécifiques matérielles et formelles des divers Etats membres de l'Union ;
- la limitation de la souveraineté nationale sur le plan de la lutte contre la criminalité, en faveur d'une collaboration policière et judiciaire au niveau européen (un mandat d'arrêt européen constituerait un premier pas dans cette direction) ;
- l'établissement d'une base de données UE sur le plan de la fraude.

L'union européenne a lancé un programme ambitieux pour assurer - grâce à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de légalité - la sécurité interne. Ce programme doit maintenant être appliqué par le biais de mesures concrètes.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

LA PREVENTION DE LA FRAUDE : CONDITIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET LEGALES

1. DEFINITION DE LA FRAUDE	899
2. FORMES SELECTIONNEES DE FRAUDE	899
2.1. FRAUDE AUX SUBVENTIONS DANS L'UNION EUROPEENNE	899
2.2. FRAUDE ET ELUSION FISCALES	900
2.3. CORRUPTION : DESSOUS-DE-TABLE, FRAUDE, PAYEMENTS ILLEGAUX	901
2.4. FRAUDE A L'INVESTISSEMENT	902
3. REMARQUES DES SYNDICATS	902

2. Examen par pays

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE : APERCU DES MÉTHODES ET DES ESTIMATIONS	907
L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST : L'IMPACT DES TAXES ET DE LA CORRUPTION	951
LE RÔLE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE ET LES POLITIQUES ACTUELLES VISANT À LA COMBATTRE	977
ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET PAYEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DES SOINS DE SANTÉ : LE CAS DE LA GRÈCE	1001

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE : APERÇU DES MÉTHODES ET DES ESTIMATIONS *

PAR BRUGT KAZEMIER

Bureau central de la statistique, Pays-Bas – Section des statistiques macroéconomiques et des publications, Département de Développement et de Soutien

1. UN PEU D'HISTOIRE

L'économie « au noir » n'est pas un phénomène nouveau. Dès le début du 20^{ème} siècle, certains économistes s'essayèrent à estimer son ampleur. Par exemple, pour estimer l'importance du revenu national allemand pour les années 1888-1913, Helfferich (1914) prenait en compte l'économie « au noir » : *“Für das an sich steuerpflichtige, durch die Veranlagung aber nicht erfasste Einkommen ist ein nicht unerheblicher Zuschlag zu machen, der vorwiegend auf etwa 10% geschätzt wird”* [Pour ce qui est du revenu en soi imposable, qui n'est toutefois pas pris en compte par la taxation, il y a lieu de tenir compte d'un supplément estimé généralement à quelque 10 % (traduction libre)].

En se basant sur ce chiffre, Bongers (1915) estimait l'étendue du revenu non déclaré de la production aux Pays-Bas à 20% : *“Waar in Duitsland én de belastingwetten en hun uitvoering veel scherper zijn dan in Nederland, én de opvatting dat ontdinking der belastingwet geoorloofd is, in een individualistisch land als het onze natuurlijk veel grooter is dan bij de Oostelijke naburen, schatten wij dit surplus voor Holland op 20 pct. of f 140.000.000,-”*. [(Alors qu'en Allemagne, les lois fiscales et leur exécution sont plus rigoureuses qu'aux Pays-Bas et que la réalité d'une dissimulation et d'une fraude fiscales est implicitement admise, celles-ci sont naturellement plus élevées dans un pays aussi individualiste que le nôtre que chez nos proches voisins de l'Est, nous estimons ce surplus pour les Pays-Bas à 20 %, soit 140.000.000 florins. (traduction libre)] Dans une publication ultérieure, Bongers (1923) apprécie la taille du revenu « au noir » en 1919 à 10%. Il justifiait cette division par deux en se référant aux changements intervenus dans les lois fiscales et à l'amélioration des contrôles.

De Langen (1939) produit même des chiffres plus faibles en estimant la fraude à l'impôt sur les revenus en 1929 et en 1934 à 6.2% et 4.4%. Il commentait ces taux en évoquant la grande sensibilité de la conjoncture économique aux pourcentages

* Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique suivie par le Bureau Central de la Statistique des Pays-Bas.

de la fraude fiscale. L'évasion fiscale a lieu principalement dans des activités plus sensibles aux fluctuations économiques que dans des secteurs sans évasion fiscale, voire à peine.

Le Bureau Central de la statistique (CBS : Centraal Bureau voor de Statistiek) aussi livre à cette époque des estimations sur l'économie « au noir ». En règle générale, il utilisait un pourcentage de 10% comme marge à ajouter au revenu non dissimulé (Derksen, 1939). Les dossiers du CBS nous apprennent qu'une autre estimation était également prise en considération, voir tableau 1. Cette 'proposition' adoptait l'estimation de De Langen pour 1929 et 1934 comme point de départ, et avançait 10% pour 1921 comme hypothèse de travail. Les pourcentages pour les autres années étaient dérivés par inter- et extrapolation.

TABLEAU 1 : ESTIMATION DES POURCENTAGES DE FRAUDE PROPOSES, SELON LES DOSSIERS DU CBS

1921	10,0 (Hypothèse)	1930	5,8	
1922	9,5	1931	6,2	
1923	9,0	1932	4,6	
1924	8,5	1933	4,5	
1925	8,0	1934	4,4	(De Langen)
1926	7,5	1935	4,4	
1927	7,0	1936	4,5	
1928	6,5	1937	4,8	
1929	6,2 (De Langen)	1938	4,8	

Source : Van Eck et Kazemier (1989)

Au cours de la seconde moitié des années 1970, les milieux académiques commencent eux aussi à s'intéresser à l'économie « au noir ». Feige (1979) attribuait l'incapacité de la théorie macroéconomique de prévoir les développements économiques pertinents pour la politique économique à suivre, aux informations statistiques utilisées. Les statistiques sont sûrement lacunaires à cause de l'existence d'une économie non observée. Les statistiques économiques exagéreraient le sérieux des problèmes économiques et Feige cite un économiste de l'école de Chicago : "*If the facts don't fit the theory, check the facts*" [Si les faits ne correspondent pas à la théorie, vérifiez alors les faits (traduction libre)] (Feige, 1981).

Gutmann (1977) a été l'un des premiers à publier des estimations sur la taille de l'économie « au noir » en recourant à la méthode dite du 'C/D-ratio', introduite antérieurement par Cagan (1958). Cette méthode est utilisée pour étudier le ratio entre argent liquide et dépôts (Currency/Deposit). La principale hypothèse était que le ratio C/D est uniquement affecté par les taxes et les réglementations gouvernementales. Feige (1979) et Tanzi (1980) ont critiqué cette technique et proposé d'autres

systèmes, connus sous le nom de 'méthode de la transaction' et de 'méthode de demande d'argent liquide'. Ultérieurement, de nombreuses autres voies ont été explorées. La recherche sur l'économie souterraine est devenue particulièrement populaire dans les milieux académiques au cours des années 1980. Par contre, à la fin des années '80, l'intérêt de l'université faiblit jusqu'à tout récemment avec, par exemple, Tanzi (1999), Thomas (1999) et Schneider et Ernste (2000).

Les problèmes macroéconomiques focalisaient également l'attention sur la qualité des statistiques macroéconomiques, particulièrement sur les comptes nationaux. Les premiers résultats des recherches académiques, comme ceux mentionnés ci-dessus, laissaient penser que les statistiques officielles ne décrivaient pas la réalité, voire pire, que le fossé entre la réalité et les statistiques s'agrandissait. Ceci eut pour effet d'entraîner les instituts de statistiques à entamer des recherches sur la taille de l'économie souterraine et sur les effets de ce phénomène sur la qualité de leurs statistiques.

TABEAU 2 : TERMINOLOGIE RELEVÉE DANS LA LITTÉRATURE

Unofficial economy	Secondary economy	Illegal economy
Unrecorded economy	Parallel economy	Illegitimate economy
Unmeasured economy	Dual economy	Irregular economy
Unobserved economy	Informal economy	Untaxed sector
Non-observed economy	Counter economy	Marginal economy
Unreported economy	Alternative economy	Patchwork economy
Hidden economy	Autonomous sector	Economia periferica
Concealed economy	Economia occulta	Auswichwirtschaft
Unexposed sector	Schattenwirtschaft	Cash economy
Invisible sector	Twilight zone	In kind circuit
Economia sommersa	Moonlight economy	Non-market economy
Subterranean economy	Black economy	Subsistence economy
Underground economy	Gray sector	Service economy
Other economy	Clandestine economy	Household economy
Second economy	Secret economy	Communal economy

Source : Van Eck et Kazemier (1989)

Jusqu'alors, il n'y avait aucun consensus sur la définition de l'économie « au noir ». Un grand nombre de termes ou de phrases différents était utilisé et quasiment tous les chercheurs recouraient à leurs propres définitions. Le tableau 2 livre un résumé de la terminologie qui peut être trouvée dans la littérature. Cette question des définitions a été prise à bras le corps par les instituts de la statistique, par exemple par Van Tuinen (1984). En matière de statistique tout particulièrement, il est particulièrement important de travailler avec des définitions claires et harmonisées. Pour les comptes nationaux, la question des définitions a été résolue dans le SNA'93, l'édition 1993 du Système des Comptes Nationaux (Commission des Communautés européennes et al., 1993). Les mots clés sont 'économie souterraine', 'économie illégale' et 'économie informelle'.

L'introduction, en 1988, du Produit National Brut (PNB) comme base de la quatrième ressource financière (88/376/EEC Euratom) a été un nouveau stimulant, particulièrement pour les instituts de la statistique au sein de l'Union européenne, en vue d'intensifier leurs recherches sur l'économie « au noir ». Actuellement, le PNB (ou PIB) représente la principale ressource propre de l'UE, s'élevant à quelque 50% de toutes ses ressources propres. Ainsi, les comptes nationaux sont en quelque sorte devenus la 'déclaration fiscale' des pays membres de l'UE. Dès lors, le besoin d'une harmonisation des comptes nationaux dans tous les pays de l'UE s'est fait sentir. Un aspect de cette harmonisation résidait dans le fait que tous les instituts de la statistique eurent à convaincre Eurostat que leurs comptes nationaux incluaient le revenu généré dans l'économie « au noir ».

De gros efforts ont été consacrés à l'estimation de l'économie « au noir » non seulement au sein de l'UE, mais encore par les instituts de la statistique non-UE. Les instituts statistiques des pays de l'Europe de l'Est et des pays de l'ex-URSS, tout particulièrement, se sont montrés très inventifs et innovateurs. C'était, pour eux, une nécessité parce que, non seulement, ils étaient confrontés à de graves problèmes de collecte des données, mais encore à une économie « au noir » extrêmement répandue. Malheureusement, la plupart des résultats des études conduites par les instituts de la statistique furent uniquement présentés lors de séminaires et d'ateliers de travail. C'est pourquoi ils sont encore plus difficiles à trouver que les résultats des recherches réalisées par le monde académique.

Pour aider les pays dans leur effort de compilation en vue d'établir des comptes nationaux exhaustifs, l'OCDE a récemment publié un manuel sur ce sujet (OCDE, 2002). Ce manuel a été rédigé par une équipe internationale d'experts venus d'une multitude d'horizons : l'OCDE, l'OIT, le FMI, l'Interstate Statistical Committee du CIS, l'Office de la Statistique italien (ISTAT), le Bureau central de la statistique des Pays-Bas (CBS) et Goskomstat Russia. L'objectif visait à refléter un consensus parmi les statisticiens et les experts en comptes nationaux quant aux meilleures pratiques.

La partie 2 du présent article se focalise sur les définitions de ce phénomène, tels qu'elles ont été introduites dans le Système des Comptes Nationaux 1993 (SCN'93). Une distinction est opérée entre l'économie souterraine (principalement l'évasion fiscale et l'évitement des obligations administratives, par exemple compléter des questionnaires statistiques), l'économie illégale (production et trafic de drogues, prostitution, etc.) et l'économie informelle (production organisée de manière peu structurée et à petite échelle).

La partie 3 résume les principales méthodes décrites dans la littérature, utilisées pour estimer la taille de l'économie « au noir ». Le présent article a pour but de présenter les méthodes les plus fréquemment utilisées, ainsi que les plus connues et les plus intéressantes du lot, en insistant sur la mesure de l'économie « au noir » et en ignorant les méthodes visant à sonder l'économie informelle. Dans la plupart des pays d'Europe Occidentale, l'économie informelle n'est guère très importante et son

existence n'affecte quasiment pas la qualité des statistiques des comptes nationaux. De même, aucune attention n'est prêtée aux méthodes visant à mesurer l'économie illégale. Beaucoup d'études ont été consacrées à ce phénomène. Toutefois, la plupart des estimations disponibles ne sont guère plus que des approximations avancées par des experts. Dans une certaine mesure, ceci est également le cas des recherches réalisées par Gervais (1994), van der Werf et van de Ven (1996), van der Werf (1998) et Groom, Davies et Balchin (1998). Contrairement à beaucoup d'autres, qui ne se préoccupent que d'un ou deux aspects, ces auteurs tentent de procéder à une estimation globale de la valeur ajoutée générée par l'économie illégale.

Les méthodes et estimations décrites dans la partie 3 ne fournissent aucun détail à même d'être d'une quelconque aide pour les comptes nationaux. En lieu et place d'une approche « top-down », elles sont contraintes d'aller du bas vers le haut. Elles s'appuient sur des sources de données disponibles. Ensuite, par branche industrielle ou par secteur, elles apprécient soigneusement la qualité et la validité de ces chiffres. Si des indications laissent présumer la non exhaustivité des sources de données, des ajustements explicites sont réalisés pour les activités souterraines manquantes. Les indications peuvent provenir d'une confrontation avec d'autres sources de données, des informations émanant des autorités fiscales ou des résultats d'études trouvés dans des revues et des magazines. Par ailleurs, des ajustements sont effectués pour les lacunes observées, pour les pourboires et pour les revenus en nature. Lorsque c'est possible, ces ajustements sont basés sur les résultats d'études menées par des chercheurs ou par les instituts de la statistique eux-mêmes. A titre d'exemple, la partie 4 décrit brièvement le processus de compilation des comptes nationaux des Pays-Bas.

Les nombreuses méthodes disponibles produisent des résultats différents. Et il semble que plus il est fait d'études, plus les estimations divergent. La partie 5 reprend les différentes estimations pour un certain nombre de pays. En outre, le présent article plaide aussi en faveur d'une collaboration étroite entre chercheurs et statisticiens afin d'obtenir une estimation généralement admise de l'économie « au noir ».

2. DEFINITION DE L'ÉCONOMIE NON OBSERVÉE

Le Système des comptes nationaux 1993 (SCN'93) représente l'ensemble de définitions mondialement convenues sur lesquelles s'appuient les comptes nationaux. En raison des discussions, au cours des années quatre-vingt du siècle dernier, sur la taille de l'économie non observée et son effet perturbateur sur les statistiques des comptes nationaux, il stipule explicitement d'inclure toutes les activités productives dans les comptes nationaux, indépendamment de leur enregistrement ou non.

Un élément important réside dans le fait que toutes les activités ne contribuent pas au revenu national. Certaines d'entre elles sont étrangères au P.N.B. Par ailleurs, le SCN'93 énumère certaines activités supposées avoir lieu. Le domaine de la production selon le SCN'93 peut être résumé comme suit (SCN'93, par. 6.18) :

- la production de tous biens ou de tous services individuels ou collectifs fournis ou destinés à être fournis, à des unités autres que celles qui les produisent, y compris la production des biens et des services entièrement consommés dans le processus de production de ces biens ou de ces services ;
- la production pour compte propre de tous les biens conservés par leurs producteurs pour leur propre consommation finale ou pour la formation de leur propre capital brut ;
- la production pour compte propre de logements occupés par leurs propriétaires, et de services domestiques et personnels fournis par un personnel domestique rémunéré.

Les activités non productives ne contribuent pas au revenu national. Ceci signifie également que les activités non productives non observées (par exemple, la fraude sur les allocations sociales) n'affectent pas les estimations du revenu national.

2.1. ECONOMIE SOUTERRAINE

Les activités souterraines sont des activités qui ne sont pas interdites en tant que telles. Elles deviennent souterraines dès lors qu'une ou plusieurs obligations qui en découlent, ne sont pas honorées. Comme exemples, citons : l'évasion fiscale, faire travailler les enfants la nuit, employer des immigrants illégaux, payer des salaires nettement en dessous des salaires minima, ne pas répondre à des questionnaires statistiques. Conformément au SCN, l'économie souterraine inclut toutes les activités de production légales qui (SCN'93, par. 6.34) : sont délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour les raisons suivantes :

- a. éviter le paiement d'impôts, de taxe sur la valeur ajoutée ou d'autres taxes ;
- b. éviter le paiement de cotisations de sécurité sociale ;
- c. ne pas avoir à respecter certaines normes légales , p. ex. salaires minima, durée de travail maximale, normes de sécurité ou de santé, etc. ;
- d. ne pas avoir à se conformer à certaines procédures administratives, par exemple compléter des questionnaires statistiques ou d'autres formulaires administratifs.

Bien que le groupement de tous ces types d'activités souterraines dans une seule puisse paraître logique, il n'est guère judicieux. Pour des raisons pratiques, il vaudrait mieux distinguer 'évasion fiscale' (points a et b), 'évitement des normes légales' (point c) et 'évitement des obligations administratives' (point d), parce que tous ces aspects ont un impact différent sur la qualité des comptes nationaux et que leur mesure nécessite des approches différentes.

2.2. PRODUCTION ILLÉGALE

Le SCN 1993 paragraphe 6.30 précise : *“malgré les difficultés pratiques évidentes à obtenir des données sur la production illégale, celle-ci est incluse dans le domaine de la production du système”*. Selon le paragraphe 3.54, *“les actions illégales qui adoptent les caractéristiques des transactions – surtout la caractéristique qu’il existe un accord mutuel entre les parties – sont traitées de la même manière que les actions légales”*. Par exemple, la production et le trafic de drogues, le recel de biens volés et la prostitution relèvent du domaine de la production. En revanche, l’extorsion, le chantage et le vol sont exclus parce qu’ils n’impliquent pas de consentement mutuel. Certaines transactions, telles que taxes, amendes et pénalités sont obligatoires. Dans ces cas, la reconnaissance et l’adhésion de la collectivité sont implicitement considérées comme un accord mutuel.

Le SCN’93 classe la production illégale en deux catégories : la production de biens et de services dont la vente, la distribution ou la simple possession sont interdites par la loi (par exemple, la production et la distribution de narcotiques) et les activités de production, usuellement légales, qui deviennent illégales quand elles sont exercées par des producteurs non autorisés (par exemple, la pratique illégale de la médecine). Ces deux types d’activités productives font partie du domaine de la production, à condition qu’il s’agisse de processus authentiques dont le résultat consiste en des biens et des services pour lesquels il existe une demande effective sur le marché.

La ligne de démarcation entre production illégale et production souterraine n’est pas claire. Toutefois, par essence, la production illégale se réfère à l’*illégalité* stricto sensu, signifiant des actes qui violent le code pénal et qui sont associés à un comportement criminel. Au contraire, la production souterraine implique l’*illégalité* lato sensu et comprend la violation de règles et de normes relatives aux taxes, aux cotisations de sécurité sociale/de pension, aux salaires minima, à la durée maximale de travail, aux normes de sécurité et de santé, etc.

2.3. PRODUCTION INFORMELLE

La définition internationale du secteur informel est fournie par la Résolution de la Quinzième Conférence Internationale des Statisticiens du Travail (15ème CIST) en 1993 concernant les statistiques sur l’emploi dans le secteur informel, adoptée par le SCN’93 (Annexe au par. 4). *“Le secteur informel peut se caractériser, d’une façon générale, comme étant constitué d’unités de production qui opèrent typiquement à petite échelle, avec un faible niveau d’organisation, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production et avec l’objectif premier de créer des emplois et d’engendrer des revenus pour les personnes concernées. Les relations de travail – où elles existent – sont généralement basées sur un emploi casuel, sur les relations familiales ou personnelles et sociales plutôt que sur des arrangements contractuels dotés de garanties formelles”*.

En règle générale, le secteur informel consiste en de petites entreprises familiales qui :

- ont moins d'un nombre spécifié en termes de personnes engagées, d'employés, occupés sur une base continue ;
- ne sont pas enregistrées selon les formes spécifiques de la législation nationale, telles que lois sur les sociétés ou lois commerciales, lois fiscales ou de sécurité sociale, réglementations de groupements professionnels, ou autres réglementations similaires, lois ou réglementations établies par les corps législatifs nationaux.

Par ailleurs, les entreprises familiales rurales ou celles qui sont classifiées comme appartenant à l'agriculture sont susceptibles d'être exclues (option).

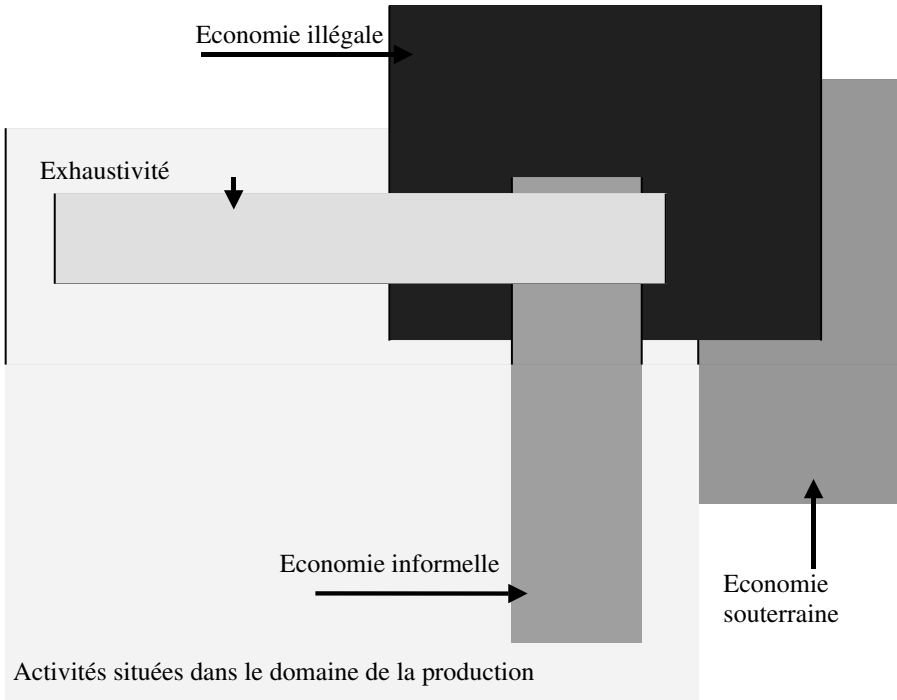
2.4. EXHAUSTIVITE

En 1988, le Produit National Brut (PNB) est devenu la base de la quatrième ressource financière de l'Union européenne (88/376/CEE Euratom). Ce fut le signal du départ d'une harmonisation dans toute l'UE de l'interprétation et de la mise en œuvre du SEC (Système Européen des Comptes), l'élaboration européenne du SCN. Au cours de ce processus, Eurostat a introduit le terme 'exhaustivité'. Sous ce dénominateur, quantités d'efforts ont été mis en œuvre en vue de prendre en compte les activités souterraines, les pourboires, les avantages en nature et les blancs non résolus par l'observation, l'utilisation (correcte) des études sur le budget des ménages, l'utilisation des statistiques sur le commerce international, les estimations pour les secteurs du bâtiment et de la vente au détail et la validation à l'aide de statistiques sur les forces de travail. Les instituts de la statistique furent contraints de prouver que toutes les transactions étaient incluses correctement ou, dans le cas contraire, de revoir leurs estimations. Parfois, les révisions nécessaires, tant vers le haut que vers le bas, étaient réellement significatives.

2.5. RELATION ENTRE L'ECONOMIE SOUTERRAINE, L'ECONOMIE ILLEGALE, L'ECONOMIE INFORMELLE ET L'EXHAUSTIVITE

Les termes 'économie souterraine', 'économie illégale', 'économie informelle' et 'exhaustivité' se rapportent aux principaux phénomènes susceptibles d'affecter la qualité des estimations des comptes nationaux. Chaque phénomène est défini au départ d'un angle différent : législations fiscales et administratives, code pénal, marché de l'emploi et pratique statistique. C'est pourquoi ils peuvent se chevaucher. Par exemple, le revenu généré par des activités illégales n'est vraisemblablement pas déclaré aux autorités fiscales. Tant les activités illégales que souterraines ne sont très probablement pas mentionnées sur les questionnaires statistiques. Le degré d'inclusion de ces activités dans les comptes nationaux dépend des méthodes utilisées lors de la compilation de ces comptes. La figure 1 indique la relation entre ces différents phénomènes.

FIGURE 1 : LA RELATION ENTRE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE, L'ÉCONOMIE ILLÉGALE, L'ÉCONOMIE INFORMELLE ET L' EXHAUSTIVITE



3. MÉTHODES POUR ESTIMER LA TAILLE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

Les méthodes utilisées pour estimer la taille de l'économie souterraine, peuvent être réparties en trois classes (tableau 3). La première – appelée “méthodes à modèle macro” – se compose de toutes les méthodes qui produisent une estimation par le biais d'un modèle. La deuxième recouvre toutes les méthodes qui incluent une analyse détaillée et minutieuse des données. Cette catégorie est appelée « méthodes micro ». La troisième et dernière reprend les méthodes qui n'entrent pas dans les deux premières classes.

TABLEAU 3 : UNE CLASSIFICATION DES METHODES UTILISEES POUR ESTIMER LA TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Méthode de la monnaie fiduciaire/Dépôts ■ Méthode de la transaction ■ Méthode de la demande d'argent liquide
Méthodes micro	<ul style="list-style-type: none"> Méthodes basées sur les écarts Analyse de la sensibilité Méthode de la variable latente Méthode de l'input physique Analyse des écarts dans les données individuelles Audits fiscaux Enquêtes sur le budget des ménages ■ Demande de travail au noir ■ Offre de travail au noir
Autres méthodes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Méthode de la réponse randomisée Observation et participation Méthode Delphi

3.1. METHODES MONETAIRES

Trois méthodes monétaires sont décrites : la méthode de la monnaie fiduciaire/dépôts en banque, la méthode de la transaction et la méthode de demande d'argent liquide. L'idée fondamentale derrière ces méthodes vise à établir une relation entre les développements monétaires et les estimations du PNB officiel, à l'aide de techniques de régression et de quelques hypothèses quant au caractère « cash » des transactions souterraines, du fardeau fiscal, etc. On suppose que tous les développements monétaires ne pouvant être expliqués par le modèle particulier sont dus à une sous-estimation du PNB officiel.

3.1.1. Méthode de la monnaie fiduciaire/Dépôts en banque

La méthode du ratio argent liquide/dépôts en banque utilise des chiffres portant sur le ratio entre la monnaie fiduciaire et l'argent transférable dépôts à vue. Selon Gutmann (1977), le ratio liquidités/dépôts est uniquement affecté par des changements de la fiscalité et autres réglementations gouvernementales qui changent le mode de paiement des individus. On suppose que la principale raison à ce changement de comportement des personnes est liée à leur souhait de taire certaines activités pour éviter la taxation.

Pour illustrer cette méthode, Gutmann se sert d'un exemple américain. Après une brève hausse au cours de la seconde guerre mondiale, le ratio circulation/dépôt aux E-U est resté constant jusqu'en 1961. A cette époque, il a recommencé à augmenter. Gutmann y voit un contraste par rapport aux développements d'avant-guerre. L'évolution d'avant-guerre devrait continuer après la guerre. L'augmentation du ratio L/D peut uniquement être dû aux changements intervenus dans le comportement de

payement. La part croissante de transactions payées en liquide doit être causée par une augmentation de l'économie souterraine. Il estime la taille de cette dernière aux E-U en 1976 à 10% du PNB officiel. Mirus et Smith (1981) appliquent une méthode similaire au Canada. Ils évaluent l'économie parallèle canadienne en 1976 à environ 16% du PNB.

Les hypothèses de Gutmann sont :

- le ratio liquidités/dépôts dans l'économie officielle n'a pas changé depuis 1937-1941 ;
- les dépôts à vue sont uniquement utilisés dans l'économie officielle ;
- le surplus d'argent liquide est seulement employé dans l'économie souterraine. Ce surplus est calculé comme étant la différence entre le montant réel d'argent liquide en circulation et le montant d'argent liquide qui aurait circulé si le ratio C/D avait été égal au ratio L/D de la période 1937-1941 ;
- un dollar d'argent liquide dans l'économie souterraine génère autant de revenu qu'un dollar M1 (= argent liquide + dépôts) dans l'économie officielle.

Feige (1980) introduit une variante à la méthode L/D. En premier lieu, il remplace l'hypothèse de l'absence d'économie souterraine en 1937-1941 par l'hypothèse d'une économie souterraine équivalant à 5% du PNB officiel en 1964. Ceci a pour résultat de mettre à jour une économie souterraine de faible envergure dans les années cinquante et une économie souterraine à croissance rapide au cours des années soixante-dix, atteignant jusqu'à 14% du PNB officiel en 1979.

Feige critique également la dernière hypothèse de Guttman. Il prétend qu'un dollar dans l'économie souterraine génère 10% de revenu de plus qu'un dollar dans l'économie officielle. La raison en est que l'économie souterraine consiste en majeure partie de services, qui entraînent moins de transactions intermédiaires que l'industrie. De plus, il met en doute l'hypothèse du payement en liquide de toutes les activités souterraines. En lieu et place, il suppose qu'un tiers de toutes les transactions souterraines est payé par virement ou par chèque. En se basant sur ces hypothèses nouvelles, il estime la taille de l'économie souterraine en 1979 à 28% du PNB officiel.

D'autres auteurs ont également critiqué l'hypothèse selon laquelle les changements de ratio liquidités/dépôts sont exclusivement dus à l'économie souterraine. Garcia (1978), par exemple, mettait en avant que l'augmentation du ratio L/D résulte de la diminution de l'argent sous forme de comptes courants et de l'augmentation de différents types de comptes d'épargne. Une fois le ratio L/D corrigé en tenant compte de ce glissement, il s'avérait plutôt stable aux E-U depuis la seconde guerre mondiale.

Laurent (1979) et Cramer (1980) considéraient également le ratio L/D comme un moyen inapproprié pour mesurer l'économie souterraine. Selon eux, la vitesse de circulation des différents types d'argent s'est développée de manière différente. Ils privilégiaient le montant total d'argent liquide et les paiements par transferts bancaires, qui constitue la variable clé dans la méthode de la transaction.

3.1.2. La méthode de la transaction

La méthode de la transaction a été décrite pour la première fois par Feige (1979). Le point de départ en est l'équation de Fisher : $M \times V = P \times T$. En toutes lettres, le stock total d'argent (M) multiplié par la vitesse de circulation (V) est égal au nombre total de transactions (T) multiplié par le prix de ces transactions (P). Par ailleurs, il émet l'hypothèse d'une relation constante entre les flux d'argent et le revenu national total : $M \times V = P \times T = k \times Y_{\text{total}}$ où $Y_{\text{total}} = Y_{\text{officiel}} + Y_{\text{souterrain}}$.

Le stock d'argent (circulation plus dépôts à vue) est aisément mesurable. La vitesse de circulation de l'argent peut être estimée. Si Y_{officiel} et $Y_{\text{souterrain}}$ sont connus pour une année donnée de base, la taille de l'économie souterraine peut être calculée pour toutes les années suivantes. Feige applique cette méthode aux E-U. Supposant une économie souterraine égale à zéro en 1939, il estime sa taille en 1979 à 27%. Ce résultat pour 1979 est étonnamment similaire à celui auquel il était arrivé par l'utilisation de la méthode du ratio L/D.

Cramer (1980, 1981) souligne deux problèmes avec cette méthode. En premier lieu, il est possible que certains aspects financiers qui n'ajoutent rien au revenu national ne soient pas entièrement éliminés. L'introduction d'un management plus strict du liquide, l'introduction des contrats de vente à réméré et les dépôts en euro-dollars sont des exemples où s'observe, fréquemment, un changement de propriétaires. En second lieu, il critique l'estimation de la vitesse de circulation de l'argent avancée par Feige.

3.1.3. Méthode de la demande d'argent fiduciaire

Contrairement à Gutmann, Tanzi (1980) soumet l'hypothèse suivante : la demande relative d'argent fiduciaire n'est pas seulement affectée par les changements intervenant dans les lois fiscales et les réglementations gouvernementales. Toutefois, il convient, avec Gutmann, que les changements relatifs dans le volume d'argent liquide, changements dus à des modifications en matière de fiscalité et de réglementations, disparaissent complètement dans l'économie souterraine. Pour isoler l'influence des changements dans la taxation, il avance que la demande d'argent fiduciaire en tant que proportion de l'argent total $C/M2$ (où $M2$ est l'argent fiduciaire + dépôts à vue + dépôts à terme fixe) est fonction des taxes, de la part des rémunérations et salaires dans le revenu personnel global, de l'intérêt sur les dépôts à terme fixe et du revenu réel par tête d'habitant. En se basant sur une analyse de régression, il arrive à deux estimations différentes de la demande théorique d'argent fiduciaire :

- la demande d'argent fiduciaire si la hauteur des taxes étaient restées identiques depuis 1929 ;
- la demande d'argent fiduciaire en l'absence de toute taxation.

Dans les deux cas, la différence entre la demande réelle et la demande théorique était censée correspondre au total d'argent fiduciaire dans l'économie souterraine. En supposant que la vitesse de circulation de l'argent dans l'économie souterraine et dans l'économie officielle est équivalente, il estimait la taille de l'économie souterraine aux E-U en 1979 à 3,4-5,1% du PNB officiel selon la première variante et à 8,1-11,7% selon la seconde. Les estimations pour d'autres pays peuvent être lues dans le tableau 5.

TABLEAU 4 : APERCU DES ESTIMATIONS DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE A L'AIDE DES METHODES MONÉTAIRES ; ANNEES AUTOUR DE 1980

Pays	Année	Estimation en % du PNB	Méthode**	Source
Australie	1978/79	10	Demande	Tucker (1982)
Belgique	1980	15.2	Demande	Mont (1982)
	1981	20.8	Demande	Geeroms (1983)
	1980	14.5	Trans	(idem)
Canada	1976	16.3	C/D	Mirus et Smith (1981)
	1976	5.0-7.8	Demande	(idem)
	1978	23.6	Trans	(idem)
	1980	14.5	Trans	(idem)
	1980	10.1	Trans	Mirus et Smith (1989)
Danemark	1980	3.7	Demande	Mogensen et al. (1995)
Allemagne (RFA)	1978	8	Demande	Kirchengassner (1983)
	1980	3.7	Demande	Langfeldt (1989)
	1980	27	Trans	(idem)
France	1979	6.7	Demande	Barthelemy (1989)
Irlande	1980	8	Demande	Boyle (1980)
Italie	1978	30	Demande	Saba (1980)
Pays-Bas	1980	6.3-17.5	Trans	Boeschoten et Fase (1984)
	1983	4.6	C/D	Fase (1984)
	1983	1.5-23.5	Demande	(idem)
Norvège	1978	9.2	Demande	Klovland (1980)
	1978	6.3	Demande	Isachsen et al. (1982)
Espagne	1978	23	Demande	Lafuente (1980)
Royaume-Uni	1979	3.3-11.0	Demande	Matthews (1982)
	1979	15	Trans	Feige (1979)
Etats-Unis	1976	10.2	C/D	Gutmann (1977)
	1976	3.4-11.7	Demande	Tanzi (1982b)
	1978	2.9-4.9	Demande	(idem)
	1979	14-28	C/D	Feige (1980)
	1979	27	Trans	(idem)
Suède	1976	9.3-12.4	C/D	Veckans Affärer (1978)
	1978	13.2	Demande	Klovland (1980)
Suisse	1980	3.7	Demande	Frey et Weck (1983)

* Certains auteurs ont présenté des estimations pour un nombre d'années supérieur à celui indiqué dans le tableau.

** Trans : Méthode de la transaction ; C/D : méthode du ratio C/D ; Demande : Méthode de la demande d'argent liquide

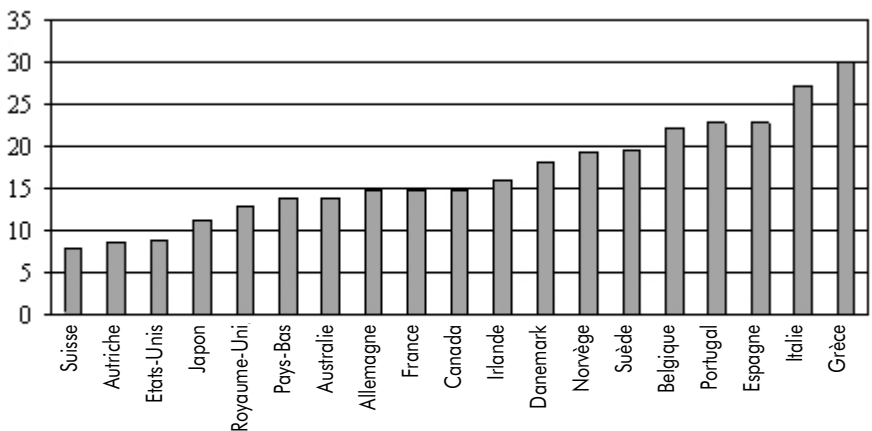
Mogenson et al. (1995) appliquent cette méthode au Danemark. Ils procèdent à l'estimation de plusieurs fonctions de demande. La variable taxation est dotée du signe attendu mais les coefficients estimés ne sont pas significatifs, voire le sont à peine. L'on peut se demander si, ici, les différences entre la demande d'argent fiduciaire réelle et théorique résultent de l'existence d'une économie souterraine. Schneider (2000) présente des estimations plus récentes portant sur de nombreuses années et de nombreux pays. La figure 2 restitue ses estimations pour les pays de l'OCDE pour 1996-1997. Toutefois, il ne présente pas les fonctions de demande estimées.

Les hypothèses qui sous-tendent les trois méthodes monétaires sont pour le moins sujettes à caution. La méthode circulation/dépôts formule comme hypothèse cruciale que la croissance de l'économie souterraine est causée par des changements intervenus dans les règles fiscales et dans les réglementations gouvernementales, ce qui entraîne une demande accrue d'argent liquide. La majorité des paiements dans l'économie souterraine est censée être effectuée en liquide. Cette hypothèse n'est pas vérifiée.

Barens (1982) utilise parallèlement la méthode liquidités/dépôts et la méthode de demande d'argent liquide pour les Pays-Bas. Les résultats sont surprenants. Le ratio C/D diminue depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années soixante-dix. Ceci impliquerait que, durant cette période, la taille de l'économie souterraine aux Pays-Bas aurait diminué, ce qui n'apparaît pas comme une hypothèse vraisemblable.

FIGURE 2 : ESTIMATIONS DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE A L'AIDE DE LA METHODE DE DEMANDE D'ARGENT LIQUIDE, MOYENNE 1996-1997

Economie souterraine en % du PNB



Source: Schneider (2000)

Dans une tentative de mettre en oeuvre la méthode de demande d'argent fiduciaire pour les Pays-Bas, Barens procède à l'estimation d'un grand nombre de fonctions de demande. Comme avec Klovland pour la Norvège, l'impact de la taxation sur la demande d'argent fiduciaire s'avère négatif pour toutes les spécifications. En plus de ne pas répondre aux attentes et hypothèses de Tanzi, ceci donne comme conclusion que la taille de l'économie souterraine aux Pays-Bas a diminué. Barens et Klovland montrent que l'hypothèse selon laquelle la taxation et les réglementations gouvernementales affectent la taille de l'économie souterraine d'une manière escomptée, est loin de se vérifier.

Tant la variante de Feige que celle de Cramer ont été appliquées aux Pays-Bas (Boeschoten et Fase, 1984). Les résultats démontrent, à l'instar de la méthode du ratio C/D de Barens, une économie souterraine en déclin jusqu'en 1977, suivie d'une augmentation au cours des années ultérieures. Selon Boeschoten et Fase, ceci est le résultat de l'hypothèse erronée d'un ratio constant entre les flux totaux d'argent et le revenu national. Ils supposent que ce ratio a diminué à la suite de changements structurels dans l'économie. C'est pourquoi ils introduisent une troisième variable dans laquelle ils émettent l'hypothèse d'un ratio constant entre les flux totaux d'argent et les transactions réelles. Dans la variante la plus extrême, ceci mène à une augmentation de l'économie souterraine de 0% en 1965 à 17,5% en 1980. Boeschoten et Fase présentent également quelques variantes supplémentaires. Leurs résultats diffèrent de manière significative. Ceci démontre que cette méthode n'est pas encore tout à fait valide et ne produit pas des résultats fiables.

3.2. MÉTHODES BASEES SUR LES ECARTS

Dans une analyse basée sur les écarts, deux statistiques ou sources de données, voire plus, sont comparées les unes avec les autres. Soit les deux statistiques ou sources doivent fournir des informations sur les mêmes variables (économiques) soit des méthodes différentes servent à déduire des informations d'une seule source de données. Cette technique n'est pas nouvelle puisqu'elle est utilisée depuis des décennies par les instituts de la statistique pour juger de la qualité et de la validité de leurs résultats. Par exemple, aux Pays-Bas, Derksen (1939) confrontait le revenu national basé sur des données relatives à la production au revenu résultant principalement des déclarations d'impôt. Au CBS (1951), cette méthode a été utilisée pour calculer des indicateurs sur la qualité des statistiques des comptes nationaux de 1948.

3.2.1. Statistiques des Comptes nationaux opposés aux statistiques des revenus

Aux Pays-Bas, Van der Laan et De Waard (1985) appliquent la méthode des écarts aux statistiques des comptes nationaux et aux statistiques des revenus. Ces dernières sont principalement basées sur les données fiscales, tandis que les comptes nationaux sont dérivés à plus de 80% de données non fiscales. Les deux statistiques décrivent le revenu disponible des ménages. Après correction pour un grand nom-

bre de différences dans les définitions, Van der Laan et De Waard ont conclu que l'écart entre les deux statistiques était en moyenne de 5,5% pour la période 1977-1985. En principe, cet écart peut être considéré comme une estimation du volume de l'économie « au noir », déjà incluse dans les comptes nationaux. Toutefois, à un niveau plus détaillé, les écarts présentaient fréquemment une erreur de signe pour une telle conclusion. De plus, à peu près la moitié de l'écart était due aux revenus provenant d'intérêts non déclarés (Kazemier, 1991) qui ne s'ajoutent pas au revenu national.

3.2.2. Revenu national basé sur les revenus opposés au revenu national basé sur les dépenses

Studenski (1958) distingue trois méthodes pour estimer le revenu national. Il donne au revenu national basé sur des données relatives à la production le nom de 'approche de la production'. Quand des données sur le commerce international, la consommation et l'investissement sous-tendent l'estimation, elle est qualifiée 'approche des dépenses' d'usage. Si le revenu national est dérivé de données sur les revenus, Studenski qualifie cette technique de 'approche des revenus'. En règle générale, les estimations basées sur les revenus sont les plus basses. L'une des raisons en est l'existence de l'économie souterraine. Par nature, l'évasion fiscale est ignorée des données fiscales. Les biens et services payés par ce revenu souterrain sont souvent pour le moins partiellement inclus dans les données sur la consommation et la production.

Parmi tous les pays de l'OCDE, les comptes nationaux annuels du Royaume-Uni particulièrement se prêtent idéalement à une telle analyse des écarts, étant donné qu'ils fournissent simultanément une estimation du revenu national basée sur les revenus et sur les dépenses (MacAfee, 1980 ; O'Higgins, 1989). Selon MacAfee, les erreurs statistiques finissent par s'annihiler à long terme, dès lors la différence entre les deux peut être comprise comme une indication de la taille de l'économie souterraine.

3.2.3. Taxe réelle sur la valeur ajoutée opposée à taxe théorique sur la valeur ajoutée

Une autre application de la méthode des écarts consiste à comparer le montant réel de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), levée par le gouvernement avec les revenus dits théoriques de la TVA. Les revenus théoriques de TVA pouvant être calculés à partir des tables de fournitures et de consommation ou des tables d'input et d'output sont égaux aux revenus de TVA que le gouvernement aurait levés s'il n'y avait eu une économie souterraine et des faillites. Le Bureau Central de la Statistique des Pays-Bas utilise cette analyse comme vérification de plausibilité de ses estimations annuelles des comptes nationaux (CBS, 2001). Comme Willard (1989) nous l'a appris, une vérification similaire est effectuée en France.

3.2.4. Demande de main-d'œuvre versus fourniture de main-d'œuvre

Les salaires et l'emploi mesurés du côté des employeurs (p.ex. statistiques de production) peuvent être comparés avec les salaires et l'emploi du côté des travailleurs (enquêtes-ménages sur la population active). La différence qui en résulte peut fournir une indication sur les blancs dans les statistiques de production. La Commission européenne a recouru à cette analyse des écarts comme outil de vérification de l'exhaustivité des comptes nationaux des Etats membres de l'UE (Hayes et Lozano, 1998). D'autres applications de l'analyse des écarts sont présentées dans le tableau 5.

TABEAU 5 : APERCU DES ESTIMATIONS DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE A L'AIDE DE L'ANALYSE DES ECARTS ; ANNEES AUTOUR DE 1980

Pays	Année	Estimation en % du PNB	Source
Belgique	1969	11.0	Frank (1983)
Danemark	1974/75	6.0	Økonomiske Rad (1977)
Allemagne (RFA)	1968	8.9	Albers (1974)
	1974	4.8	Petersen (1982)
France	1965	23.2	Roze (1971)
Pays-Bas	1977	6	Kazemier, Van der Laan et Van Tuinen (1984)
	1977-1981	5.5	Van der Laan et De Waard (1985)
Royaume-Uni	1976	3.3	MacAfee (1980)
	1970-1980	2	O'Higgins (1989)
Etats-Unis	1977	3.9	Park (1979)
	1982	3.5-4.0	Parker (1982)
Suède	1970-1980	3-7	Hansson (1982)

Source : Van Eck et Kazemier (1989)

* Certains auteurs ont présenté des estimations pour un nombre plus élevé d'années que celles incluses dans le tableau.

3.3. ANALYSE DE SENSIBILITE

Les experts ont souvent une connaissance relative de l'ampleur de l'économie souterraine dans les différents secteurs économiques. Cette connaissance, combinée à des informations sur la taille relative des secteurs, peut être utilisée pour obtenir une image de la sensibilité du revenu national à l'existence d'activités souterraines. Ainsi, Weck et Frey (1985) estiment la taille de l'économie souterraine en Suisse à 2,7% du PNB officiel. Ils émettent l'hypothèse selon laquelle le PNB officiel n'inclut pas la valeur ajoutée des activités souterraines. Pour les Etats membres de l'UE et les pays candidats à l'UE, mais également pour un grand nombre d'autres pays, cette hypothèse n'est pour le moins pas correcte.

Broesterhuizen (1985) établit une ventilation du revenu national en fonction des méthodes utilisées pour compiler les comptes nationaux. Il distingue six catégories. Chacune de ces catégories ne réagit pas de la même manière aux activités souterraines :

- **Activités mesurées indirectement.** Les estimations de la production mesurée indirectement sont insensibles au comportement de réponse des producteurs. Par exemple, si la production de l'agriculture est mesurée par des experts qui établissent une estimation indépendante des récoltes, les estimations de la production agricole ne sont pas affectées par le comportement de réponse des agriculteurs ;
- **Activités contrôlées par le gouvernement.** Le gouvernement, les parastataux, les banques et les compagnies d'assurance sont souvent contrôlés avec rigueur par le gouvernement. Dans un grand nombre de pays, ces secteurs ont peu d'opportunités de dissimuler des activités à l'observation ;
- **Grandes sociétés.** Bien que les grandes sociétés aient la possibilité de participer à l'économie souterraine, elles utilisent en général des voies moins risquées pour éviter la taxation ;
- **Sociétés de taille moyenne.** Ces sociétés disposent de moins d'opportunités pour éviter la taxation par des moyens légaux ;
- **Sociétés de petite taille et indépendants.** La valeur ajoutée de ces activités est souvent estimée à l'aide d'informations sur la production et la valeur ajoutée par employé des sociétés de taille moyenne. Dès lors, si des activités ne sont pas observées dans des sociétés de taille moyenne, il en résultera également une sous-estimation de la valeur ajoutée des petites sociétés et des indépendants. Si, par ailleurs, certaines de ces activités à petite échelle ne sont pas observées, la sous-estimation est encore plus importante ;
- **Données fiscales :** les activités, dont la valeur ajoutée est estimée à l'aide de données fiscales.

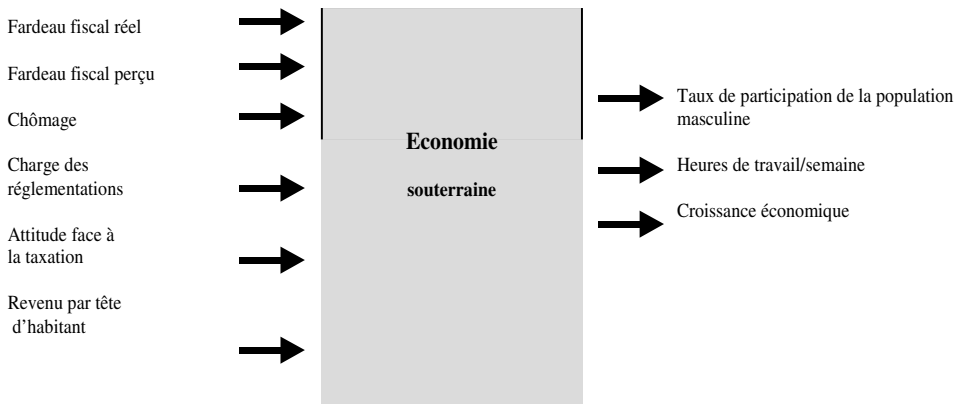
Chacune de ces catégories a été évaluée du point de vue des activités souterraines. Ceci a donné lieu à la conclusion suivante : il est très improbable que l'économie souterraine non encore incluse dans le revenu national vienne à excéder 5% du PNB officiel et la croissance économique est sous-estimée de 0.5%. C'est au moyen d'une approche similaire, que Fisher (1982) estime la taille maximale de l'économie souterraine en Australie à 5%. Pour le Royaume-Uni, Rose (1983) arrive à des estimations de 4% à 7,2% du PNB officiel. Dans une étude récente (UN, 2002), la taille maximale de la part de l'économie souterraine qui est probablement absente du PNB national officiel du Canada, a été estimée à 2,7%.

3.4. METHODES DES VARIABLES NON OBSERVEES

Un grand nombre de méthodes utilisées pour l'estimation de la taille de l'économie souterraine accorde peu d'attention aux toiles de fond et aux circonstances qui expliquent l'existence d'une économie souterraine. Ce n'est pas le cas de Frey et Weck (1983). Dans leur méthode, ces variables sont essentielles. Ils estiment la taille de l'économie souterraine sur la base, d'une part, de développements dans les variables qui affectent la taille et la croissance de l'économie souterraine, et, d'autre part, des traces que laissent les activités souterraines dans l'économie. Ils recourent à une technique connue sous le nom de LISREL (Linear Interdependent Structural Relationships : relations structurelles interdépendantes linéaires). LISREL permet d'effec-

tuer une analyse croisée ou de séries dans le temps de la relation entre, d'une part, une variable dépendante non observée et, d'autre part, une ou plusieurs variables explicatives davantage observées. Comme la variable non observée n'est pas connue, elle est remplacée par une série d'indicateurs. Le résultat de l'analyse est une estimation de la taille relative de la variable non observée (relative entre sections ou entre années). Pour estimer la taille réelle, il faut des estimations exactes pour deux sections ou années. Celles-ci peuvent être utilisées comme repères et il devient alors possible de calculer la taille de chaque section ou année.

FIGURE 3 : CAUSES ET EFFETS DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

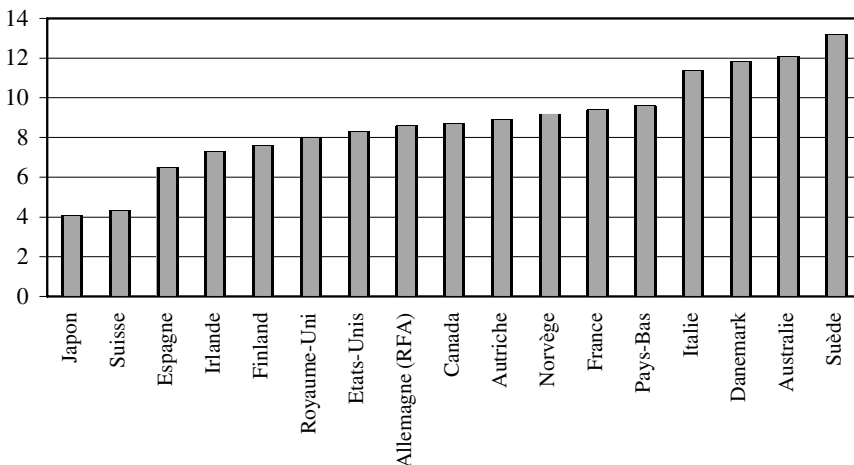


Selon Frey et Weck, la taille de l'économie souterraine peut être expliquée par le fardeau fiscal réel, sa perception, le taux de chômage, le poids de la réglementation (p. ex. le nombre de lois), l'attitude face au paiement des taxes et le revenu disponible par tête d'habitant. Les traces laissées dans l'économie sont le taux de participation des forces de travail de la population masculine, le nombre d'heures de travail hebdomadaires et la croissance du PNB. Pour leur modèle, ils utilisent des données d'un grand nombre de pays. En premier lieu, ils calculent la taille relative de l'économie souterraine dans chaque pays. En guise de repère, ils utilisent des estimations basées sur la 'méthode de demande d'argent' pour la Norvège et la Suède. Leurs résultats sont mentionnés dans la figure 4.

Le classement opéré par Frey et Weck dans la figure 4 est considérablement différent de celui opéré par Schneider dans la figure 2. Par exemple, l'Autriche, les Pays-Bas et l'Australie ont glissé d'un grand nombre de places vers la droite (économie souterraine relativement plus importante), et l'Irlande et l'Espagne ont bougé d'un grand nombre de places vers la gauche (économie souterraine relativement moins importante).

FIGURE 4 : ESTIMATIONS DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE AU MOYEN DE LA METHODE DES VARIABLES LATENTES, 1978.

Economie souterraine en % du PNB



Source: Frey and Weck (1983)

Cette méthode de la variable latente de Frey et Weck peut être sérieusement mise en cause. Primo, l'on peut se poser des questions sur les variables utilisées. Par exemple, pourquoi le nombre d'heures de travail hebdomadaire est-il un indicateur (trace) de l'économie souterraine ? N'est-ce pas plutôt une cause ? De plus, et plus sérieusement, les résultats ne sont guère stables. Helberger et Knepel (1988) montrent que même un léger changement dans, par exemple, le nombre de pays, entraîne des résultats différents. Par exemple, l'exclusion de la Finlande - moins de 1% de la population totale de tous les pays de l'OCDE, et moins de 1% du PNB total de l'OCDE - aboutit à des estimations non significatives de quasiment tous les coefficients du modèle. Ils concluent: "*Tenant compte de toutes les lacunes et ambiguïtés des données utilisées dans le modèle, il serait dangereux de conclure que la variable latente de Frey et Weck-Hannemann représente effectivement l'économie souterraine*".

La méthode de la variable latente a récemment été améliorée par Giles (1999a, 1999b). Il recourt au modèle MIMIC, une variante du modèle LISREL. Selon lui, l'économie souterraine en Nouvelle-Zélande s'élevait à quasiment 9% du PNB en moyenne durant la période 1968-1994. Les estimations varient de 6.8% en 1968 à 11.3% en 1994.

3.5. MÉTHODES DE L'INPUT PHYSIQUE

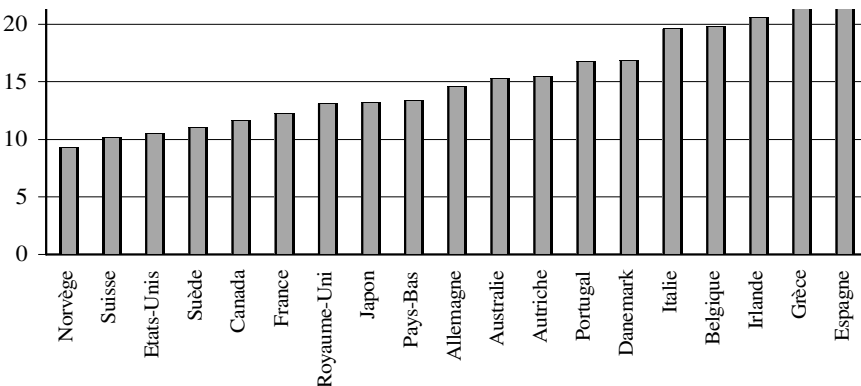
S'il existe une relation étroite entre une variable bien mesurée et le revenu national, cette variable peut être utilisée pour prévoir la croissance de l'économie souterraine. De plus, quand existe une relation plus ou moins fixe et stable entre les deux, les différences des taux de croissance peuvent probablement indiquer une tendance dans l'estimation du revenu national. Kaufman et Kaliberda (1996) partent du principe d'une relation stable entre la consommation d'électricité et le revenu national. Ainsi, si la consommation d'électricité croît plus vite que le revenu national, la différence entre les deux taux de croissance est causée par l'économie souterraine.

Cette méthode est critiquée, par exemple par l'OCDE (2000). S'il existe bien une relation stable entre l'output de certaines industries, ce n'est toutefois pas le cas pour toutes les industries. L'output de l'agriculture, par exemple, dépend très largement des conditions climatiques. Et, dans un grand nombre de pays en voie de développement et de transition, l'électricité n'est même pas la source majeure de l'énergie dans l'industrie. D'autres arguments contre l'utilisation de ce modèle de consommation d'électricité résident dans le fait qu'il dénie la tendance à une production plus efficace du point de vue de l'énergie et à l'invention de biens de consommation peu énergivores.

Schneider (2000) décrit une amélioration de cette méthode par Lackó. Les estimations de cette dernière quant à l'importance des économies souterraines dans les pays de l'OCDE en 1990 sont d'approximativement 15% du PNB officiel, voir figure 5. Les positions de la Norvège et de la Suède sont remarquables, parce qu'elles ont glissé vers la gauche par rapport tant au classement effectué par Frey et Weck avec la méthode de la variable latente qu'à celui de Schneider via la méthode de demande d'argent liquide.

FIGURE 5 : ESTIMATIONS DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE A L'AIDE DE LA MÉTHODE DE L'INPUT PHYSIQUE, 1990

Economie souterraine en % du PNB



Source: Schneider (2000). Estimations de Lackó.

3.6. METHODE DU TAUX DE PARTICIPATION DES FORCES DE TRAVAIL

Une économie souterraine croissante devrait s'accompagner d'une augmentation de l'emploi souterrain. Ceci est l'idée à la base de la méthode du taux de participation (Contini, 1981). Une plus grande difficulté à trouver un emploi dans l'économie officielle favorisera la participation à l'économie souterraine. C'est pourquoi, d'après la méthode du taux de participation, une diminution de l'emploi officiel est le signe d'un glissement en cours du marché du travail officiel vers le marché du travail souterrain. De la baisse du taux d'emploi officiel italien dans les années 1970, Contini conclut que 17% à 20% des forces de travail en Italie étaient employées dans l'économie souterraine en 1977. Il estime que le revenu généré de ce travail souterrain équivalait 14% à 20% du PNB officiel. A l'aide d'une méthode similaire, Martino (1980) estime la taille de l'économie souterraine pour l'Italie pour la même année à 25-33% du PNB.

Van Eck et Kazemier (1989) ont trouvé qu'aux Pays-Bas, au début des années 1980 – une période à taux élevé de chômage –, il y a eu effectivement un glissement du marché officiel vers le marché de l'emploi souterrain. Toutefois, un glissement était également perceptible du marché du travail souterrain vers le travail non rémunéré, tel le bricolage. Ce dernier glissement était d'une importance égale au premier. De ce fait, la taille du marché de l'emploi souterrain resta quasiment identique.

3.7. METHODE DES ECARTS SUR DES DONNEES INDIVIDUELLES

Outre une analyse des écarts à macroniveau, l'on peut également réaliser une analyse des écarts à microniveau. Dans cette dernière analyse, les données d'individus ou d'entreprises, obtenues par les autorités fiscales ou par d'autres administrations sont comparées avec, par exemple, des données provenant d'enquêtes-ménage. Aux Pays-Bas, cette méthode fut appliquée en 1985 dans une étude sur les revenus cachés d'intérêts sur les comptes postaux, les comptes bancaires et les comptes d'épargne (Kazemier, 1991). La Banque centrale néerlandaise avait collecté les données pour 1981 des intérêts perçus par 1.369 ménages, dans la mesure où l'on pouvait trouver trace de ses intérêts dans les dossiers. Le Département des Finances collecta les données publiées sur les intérêts auprès des mêmes ménages, dans la mesure où des déclarations fiscales avaient été remplies. Les deux fichiers de données furent mis dans le même ordre, rendus anonymes et envoyés au Bureau central des statistiques des Pays-Bas pour une analyse ultérieure. Les résultats de cette recherche furent approximativement similaires à la macroanalyse des écarts réalisée par Van der Laan et Kazemier (1990), déjà mentionnée ci-dessus.

L'Internal Revenue Service (IRS, 1979; Parker, 1984) réalisa un type similaire de microanalyse des écarts aux Etats-Unis. Un échantillon de 50.000 déclarations fiscales fut examiné à la loupe et confronté à des données de déclarations de renseignements. Les déclarations de renseignements sont des rapports que des payeurs d'un certain type de revenus – par exemple les rémunérations ou les salaires versés par

les employeurs ou les intérêts payés par les banques – doivent compléter. On a ainsi observé qu'environ 25 pour cent de tous les revenus mentionnés sur les déclarations de renseignements n'étaient pas renseignés dans les déclarations fiscales.

Dilnot et Morris (1981) ont fait état d'un autre exemple de microanalyse des écarts, utilisé au Royaume-Uni. Dans un échantillon de ménages, ils ont comparé les dépenses et les rentrées. Les dépenses furent mesurées dans l'Enquête sur les dépenses des ménages de 1977. Les données sur les revenus furent retrouvées à partir des formulaires fiscaux. Si les dépenses dépassaient inexplicablement les revenus, on supposa que la différence entre les deux chiffres provenait d'un revenu souterrain.

3.8. AUDITS FISCAUX

L'une des premières approches systématiques pour estimer la taille d'un aspect de l'économie souterraine aux Pays-Bas – plus particulièrement la découverte de biens immobiliers - a été le fait de Bonger (1923) pour la période 1913-1920. Toutes les propriétés sur lesquelles était dû un impôt sur la fortune n'étaient pas correctement renseignées aux autorités fiscales. Une partie de cette évasion fiscale a été mise à jour après le décès d'un propriétaire, lors du calcul des droits de succession. Pour environ un quart de tous les avoirs, excédant le seuil de l'impôt sur la fortune, on découvrit qu'en moyenne 27% de ces biens n'avaient pas été déclarés. La fraude fiscale en tant que pourcentage de la propriété déclarée était de $25\% \times 27 / (100 - 27) = 9.2\%$. Derksen (1939) et De Langen (1939) appliquent ces calculs à la période 1921-1933. Ils estiment l'importance de la propriété souterraine à hauteur de 6.0% (1933 par Derksen) et de 19% (1925 par De Langen).

L'Internal Revenue Service (IRS, 1979) prit un échantillon représentatif de déclarations fiscales. Les informations contenues furent soigneusement vérifiées. Ce contrôle fut nettement plus minutieux et précis qu'habituellement, étant donné les capacités disponibles des autorités fiscales. C'est pourquoi le pourcentage de fraude fiscale découvert dépassait également la moyenne. En rapportant les résultats de cette investigation à la population totale, l'IRS estima que la fraude fiscale totale s'élevait à 6% de l'ensemble des revenus déclarés.

Les audits fiscaux ne permettront jamais de découvrir la totalité de l'évasion fiscale. Aussi, les estimations basées sur des audits fiscaux sous-estiment généralement l'économie souterraine. D'autre part, les investigations réalisées par les autorités fiscales prennent également en compte certains types de fraude fiscale, que d'autres méthodes ignorent, par exemple la surestimation des dépenses.

D'une manière similaire, Van Bijsterveld estime la fraude fiscale des entrepreneurs aux Pays-Bas. D'après lui, la fraude fiscale totale par les entrepreneurs en 1975 s'élève à plus de 450 millions d'Euros (plus de 1.000 millions de florins). Deux tiers des entrepreneurs qui avaient eu réellement la possibilité de frauder ne s'en étaient pas privés.

3.9. ENQUETES SUR LES MENAGES

Les enquêtes sont le meilleur mode de collecte des données détaillées sur l'économie souterraine. Toutefois, au regard d'autres méthodes, elles s'avèrent très coûteuses. Par ailleurs, on dit souvent que les enquêtes ne produiront jamais de résultats fiables, parce que nul n'admettra jamais toutes ses activités cachées. Ceci est sûrement vrai pour une partie de l'économie souterraine, par exemple la dissimulation de ventes par des sociétés ou le 'gonflement' de leurs dépenses. Relativement peu de personnes sont impliquées dans ces activités. Et à cause de la nature délicate du sujet, il est probable que peu d'entre elles soient disposées à fournir des informations même si l'anonymat est garanti. Ceci est également vrai pour des activités d'une nature administrative, par exemple la non-déclaration d'intérêts sur l'épargne. De telles activités sont très difficiles à mesurer lors d'une interview, non seulement parce qu'il est probable que les gens ne sont pas disposés à l'admettre, mais aussi tout simplement parce que les répondants ont des problèmes à se souvenir du montant exact des intérêts lors d'une année antérieure.

Le marché du travail souterrain est une partie de l'économie « au noir » pour laquelle les enquêtes peuvent s'avérer fructueuses. Premièrement, de nombreuses personnes sont impliquées. Deuxièmement, se louer soi-même a un tel impact sur les activités quotidiennes que l'on s'en souvient nettement mieux ultérieurement que par exemple d'intérêts perçus. Troisièmement, effectuer un travail souterrain (supplémentaire) est, du moins aux Pays-Bas, souvent considéré comme une infraction mineure (Van Eck et Kazemier, 1988). Pour cette raison, l'on peut supposer qu'au moins une partie des travailleurs souterrains est disposée à en parler.

Les résultats des enquêtes-ménage sur les activités souterraines doivent être interprétés de manière très prudente, particulièrement si l'enquête se focalise sur la fourniture de travail souterrain. Il est très probable que la non-réponse soit sélective et que les personnes impliquées dans des activités souterraines soient plus enclines à refuser de coopérer que celles qui ne sont pas impliquées. Une telle non-réponse est difficile à réduire et est encore à corriger lors des calculs. De plus, les tentatives visant à réduire la non-réponse n'améliorent pas nécessairement les résultats. Une insistance pressante pour coopérer peut décider certains de participer à l'enquête, mais cela n'implique pas qu'ils répondront correctement aux questions sensibles. Aussi, de trop grands efforts pour augmenter la réponse d'ensemble risquent de réduire la fiabilité des résultats. La difficulté consiste à trouver un équilibre entre non-réponse, non-réponse à certaines questions et réponses incorrectes.

Il existe différentes manières d'encourager la bonne volonté à répondre correctement. L'une d'entre elles consiste à introduire les questions sensibles de manière très soigneuse. Une autre technique est celle de la réponse randomisée.

La réserve quant à la validité des résultats est moins forte si les personnes sont interrogées sur leurs dépenses souterraines ou leur demande de travail "au noir". Si l'on peut choisir entre l'achat d'un produit ou service avec facture ou du même produit

ou service sans facture et meilleur marché, il n'est pas interdit d'opter pour le moins cher. Un inconvénient des études sur les ménages en matière de demande de travail au noir est que la demande par les sociétés n'est pas mesurée.

Malgré toutes les réserves que l'on peut avoir, Helberger et Knepel (1988) concluent : *“Même les méthodes statistiques les meilleures ne sont de toute évidence pas en mesure de produire de résultats empiriques fiables à propos d'un phénomène sur lequel peu de choses sont connues. C'est pourquoi les études futures devront plus se concentrer sur des méthodes de mesure directe qu'indirecte de l'économie souterraine”*.

3.9.1. La demande de travail au noir

En 1980, le Bureau central de la statistique des Pays-Bas a réalisé deux enquêtes, l'une sur les dépenses souterraines consacrées aux coiffeurs, aux femmes à journée et aux carrossiers, et l'autre sur le travail au noir dans le secteur de la rénovation et de l'entretien des logements (Blokland, 1982). La dernière fut répétée en 1981 (Kazemier, 1984). Au vu de la première enquête, approximativement 10 pour cent des diverses activités étaient souterraines. D'après la dernière, à peu près 20% des travaux étaient payés au noir. En moyenne, aucune TVA n'était acquittée sur à peu près 7% du montant total dépensé (travail plus matériaux). Des enquêtes similaires ont été menées en 1981 aux États-Unis (Smith, 1985) et en 1989 en Norvège (Isachsen, Klovland et Strøm, 1982; Isachsen et Strøm, 1989). En Norvège, les enquêtes incluaient également des questions sur la fourniture de travail souterrain. 29% d'un peu plus des 700 répondants faisaient état de dépenses au noir, qui s'élevaient à 1,5% du PNB officiel. 20% des répondants ont reconnu participer au marché du travail au noir. L'ensemble des salaires au noir équivalait à 0,85% du PNB officiel.

3.9.2. La fourniture de travail au noir

Le NIPO (1976, 1979) a écrit dans un rapport que 10% de l'ensemble des individus âgés de 18 ans ou plus aux Pays-Bas avaient un deuxième travail. Ces conclusions furent tirées d'une étude randomisée sur les ménages menée par cet institut. Quelques années plus tard, Renooy (1984), Mevissen et Renooy (1986) réalisèrent quelques études à petite échelle. Ils combinèrent ceci avec des interviews en profondeur d'un certain nombre de participants à l'économie souterraine.

Bloeme et Van Geuns (1987) investiguèrent les activités souterraines des sociétés. Ils lièrent cette étude à une étude des dossiers des Chambres de Commerce et à des interviews détaillées avec des informateurs clés sur les activités souterraines. À l'instar de Mevissen et Renooy, ils n'arrivèrent pas à des résultats quantitatifs.

En 1983/1984, le Bureau central de la statistique des Pays-Bas conduisit la première enquête randomisée à large échelle (plus de 3.800 répondants) sur la fourniture de travail au noir aux Pays-Bas (van Eck et Kazemier, 1988 et 1989). Une attention par-

ticulière fut accordée à la méthodologie de l'enquête. Cette étude était subdivisée en huit sous-études randomisées. Celles-ci différaient par les moyens de communication entre l'interviewer et le répondant, ainsi que par la formulation et l'ordre des questions sur le sujet sensible.

Trois interfaces de communication furent mises en oeuvre : face-à-face, téléphone et courrier. Bien qu'étant la méthode la plus onéreuse, l'interview face-à-face a été privilégiée. Ce médium offre les meilleures opportunités d'introduire prudemment des questions délicates ou sensibles, d'interroger sur des sujets épineux, d'utiliser des questionnaires complexes et d'ajouter des explications supplémentaires pour clarifier les questions pour le répondant. D'autre part, la présence physique d'un interviewer est susceptible d'entraîner un certain malaise chez les répondants et de les amener à fournir des réponses socialement souhaitées. Les enquêtes par téléphone et par la poste sont plus anonymes et moins onéreuses. Toutefois, les questionnaires doivent être plus simples et il est plus difficile d'aborder prudemment les questions sensibles (téléphone) ou même impossible (courrier).

Alors que l'interface d'interview exerce un effet important sur la décision d'une personne à participer, la conception de l'enquête, et plus spécifiquement, l'introduction, l'ordre et la formulation des questions sur les sujets sensibles sont un facteur clé pour éviter les non-réponses aux questions et les réponses incorrectes. Des multiples manières de poser les questions sur la fourniture de main-d'œuvre au noir, les extrêmes sont l'approche directe et l'approche prudente, graduelle, voire l'approche sous forme d'une simple discussion.

Le taux de participation au marché du travail souterrain le plus élevé des personnes de 15 ans et plus était de 11,7%. Cette estimation fut obtenue par la combinaison d'une communication face-à-face et d'une introduction graduelle des questions sur la fourniture de main-d'œuvre au noir. La somme totale d'argent impliquée fut estimée à 1% du PNB. La pire méthode fut l'approche directe par courrier : un taux de participation de 5,3% et 0,2% du PNB (Kazemier et Van Eck, 1992).

Outre une estimation de la taille du marché de l'emploi « au noir », l'enquête peut également fournir une idée de sa structure et de son fonctionnement. Kazemier et Van Eck (1986) ont conclu que le marché du travail souterrain était relativement similaire au marché de l'emploi officiel. Sur les deux marchés, les mêmes caractéristiques déterminent la réussite ou l'échec. Par exemple, les personnes bénéficiant d'allocations sociales avec peu d'opportunités sur le marché du travail officiel ne profitaient pas plus du marché du travail souterrain que les autres. Ce résultat peut ne pas apparaître aujourd'hui comme surprenant, mais il l'était à l'époque. Ces résultats ont été confirmés par des études conduites ultérieurement (Allaart et al., 1987; Koopmans, 1989).

En Belgique, Pestiau (1983) réalisa une enquête non randomisée et non représentative à Liège et ses environs. Il demanda aux interviewers de chercher des répondants parmi leurs proches et connaissances. 47% des 330 répondants reconnurent partici-

per au marché souterrain du travail; 36% pour cent admirent payer sous le comptoir. Une telle enquête non randomisée peut probablement aider à comprendre l'économie souterraine, toutefois, les résultats d'une telle étude sont difficiles à généraliser.

Lemieux, Fortin et Fréchette (1994) font état des résultats d'une enquête randomisée à large échelle, conduite au printemps de 1986 lors du recensement de la zone métropolitaine de la ville de Québec. Ils avaient un peu plus de 2.100 répondants. 8,5% d'entre eux admirent participer à l'économie souterraine; 16,8% achetaient des marchandises de l'économie souterraine. À l'instar de l'enquête de Pestiau, les résultats de cette étude sont difficiles à généraliser.

Au Danemark, des enquêtes à large échelle furent organisées durant plusieurs années à des intervalles réguliers (Mogensen et al, 1995). La première eut lieu en 1980. Pour cette année, 8,3% de tous les plus de 3.000 répondants admirent participer à l'économie souterraine. La deuxième étude, en 1982 mit à jour une augmentation remarquable du taux de participation à 13,4%. Depuis lors, les estimations ont varié entre 12,0% et 14,5%. Après avoir corrigé le nombre total d'heures de travail déclarées dans l'économie souterraine pour sous-déclaration de 20%, la taille totale de l'économie souterraine a été estimée à environ 3-4% du PNB officiel.

3.9.3. Réponse randomisée

Les techniques de réponse randomisée sont parfois utilisées pour augmenter la volonté des répondants à coopérer à une enquête sur des sujets sensibles. Cette technique a été développée par Warner (1965) et Greenberg et al. (1969). Les répondants utilisèrent un appareil de randomisation pour déterminer à quelle question ils répondent. L'interviewer et les chercheurs ne connaissant pas le résultat du processus de randomisation, ils ignorent sur quelle question porte la réponse. Les conclusions n'en peuvent être tirées qu'au niveau d'un groupe. Cette procédure garantit l'anonymat. Nederhof (1987) suggère que les enquêtes sur la fourniture de main-d'œuvre au noir est une application idéale pour la mise en œuvre de ces techniques.

Van Eck et Kazemier (1989) ont mis en œuvre deux variantes de la technique de la réponse randomisée dans une étude à petite échelle. Ils ont trouvé que, malgré une formation approfondie et professionnelle, les interviewers ne faisaient pas confiance à cette méthode et ne croyaient pas que les répondants avaient donné des réponses correctes. Les répondants considéraient la technique comme étant "quelque peu étrange", "amusante" ou "incompréhensible". C'est pourquoi Van Eck et Kazemier ont conclu que cette technique ne convenait pas à une enquête randomisée à large échelle, ou du moins qu'elle ne valait pas son coût.

Le Ministère des Affaires Sociales donna une seconde chance à cette technique (van Gils et al., 1996; Van der Heijden et van Gils, 1996; Landsheer et al., 1999; van der Heijden et al., 2000). Dans une étude pilote de 1996, ils testèrent la méthode sur un échantillon de personnes dans le domaine de la sécurité sociale. Ces personnes avaient été convaincues de fraude sur les revenus. Une partie de l'échantillon fut interrogée de façon traditionnelle, une autre partie à l'aide de techniques de réponse randomisée. Les résultats avec réponse randomisée étaient deux fois meilleurs que les résultats des enquêtes traditionnelles. Néanmoins, seuls à peu près 50% des répondants admirent la fraude, ce qui était moins que le résultat escompté. L'étude fournit des indications sur la manière d'améliorer la méthode.

L'enquête fut itérée en 2000 sur un vaste échantillon randomisé de personnes bénéficiant d'allocations de sécurité sociale, des allocations aux handicapés et des allocations de chômage (van Gils, van der Heijden et Rosebeek, 2001). L'échantillon total net représentait plus de 3.600 répondants. Les résultats relatifs au marché de l'emploi « au noir » sont illustrés dans le tableau 6. Une deuxième enquête de suivi fut réalisée en 2002. Les résultats en seront selon toute vraisemblance publiés cette année.

TABLEAU 6 : TRAVAIL AU NOIR AUX PAYS-BAS, 2000. ESTIMATIONS AU MOYEN DE METHODES DE REPONSE RANDOMISEE.

	Loi sur les handicapés (WAO)	Loi sur le chômage (WW)	Loi de Sécurité Sociale (ABW)*
A effectué de petits travaux via des proches, sans notification aux autorités.	14%	17%	23%
Avait un emploi officiel rémunéré ou a effectué un travail temporaire, sans notification aux autorités.	2%	3%	6%
Travail au noir	6%	7%	12%

Source : van Gils et al. (2001).

*Les pourcentages ne peuvent être additionnés, à cause des comptages doubles

3.10. OBSERVATION ET PARTICIPATION

Observation et participation ('participation à la base'), voici une méthode souvent utilisée dans le domaine de l'anthropologie culturelle. Ici, les chercheurs se rendent dans les communautés qu'ils étudient et, en participant à cette communauté, réalisent les observations dont ils ont besoin pour leur étude. Un bon exemple dans le domaine de l'économie illégale est fourni par une étude sur la fraude de cigarettes à Naples (USN, 1976). Les chercheurs étant parvenus à gagner la confiance des frau-

deurs eurent même la possibilité d'observer le passage en fraude des cigarettes. En se basant sur leurs propres observations et sur des discussions avec les personnes impliquées, ils purent établir une estimation de l'importance du phénomène.

Un autre exemple concerne l'investigation de Mars (1982) sur l'économie souterraine en Géorgie (à cette époque en URSS). Il décrit comment, dans cette société, être membre d'une famille influente et avoir des amis influents peut amener des opportunités dans l'économie souterraine.

Un inconvénient de cette méthode d'observation et de participation est qu'elle ne peut être utilisée que pour étudier un phénomène dans une zone géographique relativement petite. Les résultats obtenus grâce à cette méthode ne se prêtent généralement pas à une généralisation.

3.11. MÉTHODE DELPHI

Les experts étudiant l'évasion fiscale ont souvent des opinions différentes sur la taille et la structure de l'économie souterraine. Dès lors, pourquoi ne pas confronter les avis de ces experts ? C'est ce que propose la méthode Delphi (Linstone et Turoff, 1975). Cette méthode utilise le savoir et les opinions d'un panel soigneusement sélectionné d'experts. Les experts participants ne savent pas qui sont les autres et ils ne se rencontrent pas. Dans un premier temps, on collecte des informations chez ces experts par une enquête écrite. Aucun critère n'est préétabli pour décider de l'opinion qui pèsera le plus. Le chercheur résume toutes les opinions et demande aux experts de les commenter. Au cours de ce processus, les experts sont autorisés à changer d'avis. Leurs commentaires sont recueillis, résumés et rediffusés. Cette procédure est répétée jusqu'au moment où les experts sont arrivés à un certain niveau de consensus.

Une différence par rapport à la recherche de panel classique avec des experts réside dans l'absence d'interaction directe entre les membres du panel. Dans les études sur des sujets controversés, par exemple la taille de l'économie souterraine, ceci est très pertinent (Blokland, 1982). La Méthode Delphi permet aux participants d'adopter l'avis d'autres experts sans pour autant perdre la face ou de conserver leur propre avis sans se singulariser. Cela évite aussi la domination dans la discussion de celui qui parle de la manière la plus convaincante.

L'ISMO (1985) a tenté d'utiliser cette méthode pour obtenir une idée de la taille et de la structure de l'économie souterraine. Toutefois, cette méthode n'a pas marché. Les experts du panel n'ont pas réagi sans réserves et sans consultation. Au lieu de leur propre opinion, ils reflétaient l'opinion officielle de l'organisation qui les employait. En deuxième lieu, le panel était trop divers. Les experts n'avaient pas de connaissances sur les mêmes parties de l'économie souterraine. Aussi, il manquait une base commune pour nourrir la discussion.

4. COMPTES NATIONAUX

Les méthodes et estimations décrites à la partie 3 ne livrent pas les détails nécessaires, susceptibles d'être d'une quelconque aide pour les comptes nationaux. Au lieu d'une approche top-down, les comptables nationaux doivent utiliser une approche bottom-up. Elles démarrent avec les sources de données qui sont disponibles. Ensuite, pour chaque branche industrielle, ou pour chaque secteur, elles apprécient soigneusement la qualité et la validité des chiffres. Si certaines indications permettent de croire que les sources de données ne sont pas complètes, des ajustements explicites sont effectués pour les activités souterraines manquantes. Les indications peuvent provenir d'une confrontation avec d'autres sources de données, d'informations fournies par les autorités fiscales ou de résultats d'études trouvés dans des revues et des périodiques. Par ailleurs, les statisticiens opèrent des ajustements pour les blancs dans l'observation, les pourboires et les avantages en nature. Dans la mesure du possible, les ajustements sont basés sur les résultats d'études conduites par des chercheurs universitaires ou par les instituts de la statistique eux-mêmes.

Bien qu'un grand nombre d'instituts statistiques fournissent quantité d'efforts pour inclure l'économie souterraine dans leurs estimations des comptes nationaux, il n'en est que peu qui publient ces estimations. Voyez par exemple l'inventaire des pratiques nationales, récemment publiée par les Nations Unies (UN, 2002).

Les pays en transition semblent répugner le moins à publier leurs estimations. Parmi eux, Eurostat a demandé aux pays candidats à l'UE de compléter ledit Eurostat Tabular Framework. Ce cadre consiste en une série de tables détaillées. Ces tables complétées aident à justifier le caractère exhaustif des comptes nationaux et évite les comptages doubles. L'Eurostat Tabular Framework a été basé sur un cadre développé par ISTAT (Calzaroni, 2000; OCDE, 2002). Il vise les zones problématiques de l'économie non observée (voir partie 2 : économie souterraine, économie informelle, économie illégale) en termes de trois types de problèmes statistiques : problèmes d'enregistrement (structure de l'échantillon), non-réponse et sous-déclaration. Eurostat a explicitement ajouté un autre domaine problématique, c'est-à-dire toutes les activités difficilement mesurables, mais qui ne sont pas souterraines, illégales ou informelles. Citons comme exemples : les pourboires, les avantages en nature, la production de produits agricoles pour usage propre, la construction pour son propre compte ou la réparation de biens d'équipement.

Des pays membres de l'UE, des estimations sont disponibles pour l'Italie (UN, 2002), la Belgique (NBB, 2001; Pacolet et Marchal, 2003) et les Pays-Bas (Kazemier 2003). ISTAT décrit dans le détail la façon de calculer ses estimations. Toutefois, ses estimations ne sont pas ventilées par branche industrielle. Ces chercheurs estiment la taille de l'économie souterraine à 16-17% du PNB. La Banque centrale belge suppose la taille totale à 3-4%. Un aperçu des méthodes utilisées par le Bureau central de la statistique des Pays-Bas est livré dans les sections suivantes. De plus amples détails peuvent être trouvés chez Kazemier (2003).

4.1. LE CAS DES PAYS-BAS

Les quatre caractéristiques principales de la compilation néerlandaise des comptes nationaux, depuis la révision générale en 1999 (année de base 1995), sont :

- l'utilisation d'un General Business Register étendu. Ce registre est utilisé comme cadre modèle pour toutes les enquêtes sur les établissements. De nombreux efforts sont consacrés à la maintenance du système, pour le garder à jour le mieux possible ;
- la disponibilité d'un grand nombre de statistiques commerciales annuelles et de statistiques sur les revenus, sur la consommation finale, sur le commerce de détail, la formation de capital, le commerce international, la production et le commerce d'énergie, etc. ;
- la confrontation et l'intégration de toutes ces statistiques dans des tables détaillées des fournitures et de la consommation, tant en prix actuels qu'en prix de l'année écoulée. Ces tables autorisent la confrontation et l'intégration en termes de volume ;
- une compilation simultanée de tables détaillées des fournitures et de la consommation et une série complète de comptes de secteurs détaillés.

Au cours du stade de confrontation et avant le début du processus d'intégration, des ajustements sont effectués en vue de combler les blancs dans l'observation, de tenir compte des différences de définition entre les sources de données utilisées et les comptes nationaux (par exemple pour les avantages en nature), et des activités souterraines non encore incluses.

L'hypothèse est émise que les activités souterraines visant à l'évasion fiscale ont principalement lieu (1) dans les petites entreprises, (2) dans les entreprises où quasiment toute la chaîne de production est concentrée en leur sein, (3) dans les entreprises dans lesquelles on utilise relativement peu de biens et de services et (4) par le biais de comptes falsifiés. On suppose que les entreprises plus importantes disposent de suffisamment d'opportunités pour éviter la taxation, par des moyens légaux.

Il existe deux manières d'échapper à la taxation. La première consiste à surdéclarer la consommation intermédiaire ou fraude des coûts. Une correction générale a été effectuée pour ce type de fraude pour toutes les entreprises dans des branches industrielles suspectées (et dans les services) avec moins de 10 travailleurs. La seconde consiste à sous-déclarer le chiffre d'affaires. La fraude sur chiffre d'affaires est corrigée par une augmentation des estimations de production, tant de la valeur ajoutée que de la consommation intermédiaire. Elle a principalement lieu dans l'industrie du textile et du cuir, dans le bâtiment, dans le commerce et les réparations, dans les hôtels, restaurants et cafés, dans les soins de santé et dans les services commerciaux.

Le montant total des ajustements explicites à la valeur ajoutée due à des activités souterraines équivaut à environ 1 pour cent de revenu national en 1995. De plus, certaines activités souterraines sont implicitement incluses durant les processus de

confrontation et d'intégration. Celles-ci peuvent être estimées en comparant les paiements de TVA réels avec la TVA due telle que calculée à partir des comptes nationaux. La différence moyenne entre ces deux taxes au cours de ces dernières années est d'environ 2½ pour cent (CBS, 2001). La valeur ajoutée correspondante est égale à environ 1¼ pour cent du revenu national. Le total des ajustements pour les avantages en nature s'élève à quasiment ½ pour cent.

Les ajustements pour les activités souterraines dans l'industrie textile et du cuir sont basés sur un rapport du Vakraad voor de Confectie-industrie (1992) [*Association de l'Industrie du textile*], et sur une étude sur les ateliers exploitant les ouvriers à Amsterdam par Zorlu et Reil (1997). Ils ont observé qu'après avoir connu un pic en 1992, le niveau d'activité des ateliers clandestins est drastiquement retombé à quasiment zéro en 1995.

Personne n'ignore en général qu'une large part des activités du bâtiment se déroule dans l'économie grise. Les Pays-Bas ne constituent pas une exception. C'est pourquoi des ajustements significatifs sont faits afin de couvrir l'économie souterraine. Les ajustements pour la construction non subventionnée de maisons s'appuient sur les études réalisées par Lourens, Kranenborg et Ritmeijer (1992) ; les ajustements pour la maintenance des logements de petite taille sont basés sur un rapport publié par SWOKA, Institut pour l'Etude Scientifique des Affaires des Consommateurs (Wilms, 1990).

Depuis les années 1970, les autorités fiscales ont mené un grand nombre d'investigations sur les paiements dissimulés et les chiffres d'affaires cachés des hôtels, restaurants et cafés. Il en résulte que les autorités fiscales ont une bonne connaissance des pratiques d'évasion fiscale dans cette branche, ce qui a réduit de manière significative les opportunités de frauder le fisc. C'est pourquoi les activités souterraines ont décliné depuis la fin des années 1970, bien qu'elles ne se situent sûrement pas au niveau zéro. Les ajustements varient de 1½ pour cent du chiffre d'affaires global dans les hôtels à 5 pour cent des salaires officiels dans les restaurants et les cafés. Ces ajustements excluent les pourboires. Pour les restaurants et les cafés, ces derniers sont estimés à 15-20% des salaires bruts ou grosso modo à 4% du résultat total.

Aux Pays-Bas, il existe une vaste demande pour les crèches. Cette demande ne peut être rencontrée par une réponse officielle. C'est pourquoi des estimations supplémentaires sont faites pour la garde clandestine d'enfants. Ces estimations se fondent sur l'enquête complémentaire sur le recours aux dispositifs 1995 (Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek = AVO95) et sur un document de travail de 1995 publié par l'OSA, l'Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA, 1995).

Une proportion significative de services personnels est fournie en dehors du circuit normal, par exemple femmes d'ouvrage, baby-sitters et simile. Un grand nombre de ceux-ci ne sont pas inclus dans l'observation statistique, sans être cependant souter-

rains parce que les montants concernés se situent en deçà du seuil fiscal. C'est pourquoi l'estimation supplémentaire de ces activités n'opère pas de distinction entre les activités officielles et les activités souterraines. Les estimations sont basées sur l'Enquête sur le budget des ménages de 1996 et sur une étude de Homan (1991) : *“Approximativement, 16% des ménages bénéficient d'une aide ménagère pour une moyenne de 4 heures par semaine à un coût moyen d'approximativement 40,- florins néerlandais [= 18.15] par semaine. L'aide domestique est utilisée assez fréquemment par les retraités isolés et par les familles actives à deux revenus”*.

5. ET APRES

De toute évidence, aucune unanimité ne règne sur la taille de l'économie souterraine. Les estimations varient de manière significative. En règle générale, les estimations par les méthodes monétaires produisent les résultats les plus spectaculaires. Dans le cas de l'Italie, Schneider estime la taille de l'économie souterraine non incluse dans le PNB à un peu plus de 27% du PNB officiel. Mais, selon ISTAT, celui-ci inclut déjà un ajustement pour les activités souterraines d'environ 16%. Ceci signifie que l'économie souterraine totale de l'Italie serait de $(27 + 16) / (100 + 27) = 34\%$ de l'économie totale - officielle et souterraine. En revanche, à l'intérieur de la classe des méthodes monétaires, les résultats diffèrent parfois de manière significative, de 5% à 25% et plus. La principale raison en est qu'elles sont plutôt sensibles aux hypothèses sous-jacentes. Le même constat s'applique aux estimations basées sur la consommation d'électricité et à la catégorie des méthodes à variable latente.

Les analyses de sensibilité et des écarts ne mesurent pas la totalité de l'économie souterraine. L'analyse des écarts peut uniquement mesurer ce qui est déjà inclus dans au moins une des statistiques ou sources de données comparées. Toutefois, elle ne permet jamais de détecter des activités souterraines qui sont incluses dans les deux ou dans aucune d'elles. L'analyse de sensibilité est une sorte de divination experte érigée en système. Les résultats en sont largement déterminés par le degré de confiance que l'on accorde déjà aux comptes nationaux.

Les enquêtes sur les ménages et les méthodes utilisées en anthropologie culturelle, telles que la participation et observation, sont les mieux appropriées pour comprendre la structure de l'économie souterraine. Cependant, elles n'observent qu'une partie de l'économie souterraine, particulièrement les deuxièmes emplois et les gains supplémentaires. Les estimations à l'aide de ces méthodes peuvent de ce fait être considérées comme donnant des chiffres trop faibles.

Il n'y a pas beaucoup d'estimations disponibles, réalisées par les instituts statistiques. En règle générale, ces derniers répugnent à publier ces chiffres. C'est pour le moins incongru, parce que ce sont eux qui sont blâmés par les milieux académiques pour les statistiques de mauvaise qualité. La meilleure défense consiste à publier les

méthodologies utilisées pour compiler les comptes nationaux et montrer quels ajustements sont effectués aux sources de données de base pour cause de lacunes dans les informations sur les activités souterraines.

Les études futures devraient avoir pour objectif de combler le fossé entre les différentes estimations. Ceci doit résulter d'un effort commun tant des milieux académiques que des statisticiens. Il n'est pas possible que toutes les méthodes mesurent l'économie souterraine et finissent par présenter des résultats diamétralement différents. Les chercheurs des milieux universitaires devraient être plus critiques vis-à-vis des hypothèses dont ils usent. Par exemple, les particularités du système des comptes nationaux devraient être mieux prises en compte. Ceux qui recourent à des méthodes qui produisent exclusivement des estimations de la totalité de la zone grise devraient fournir des indications quant à l'imputation des activités souterraines (par secteur ou branche industrielle) pour lesquelles ils ont procédé à une estimation. Les comptes nationaux devraient publier en détail les méthodes employées pour compiler leurs comptes nationaux et les ajustements auxquels ils procèdent pour tenir compte de l'économie souterraine. Ceci pourrait constituer le point de départ d'une saine discussion sur la taille et la structure réelles de l'économie souterraine.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Albers, W., *Umverteilungswirkung der Einkommenssteuer*. Albers, W. (ed), *Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II* (Duncker & Humblot, Berlin), 1974, pp. 69-144.

Allaart, P.C., Kunnen, R., van Ours, J.C. et van Stiphout, H.A., *OSA-trendrapport 1987; Actuele informatie over de arbeidsmarkt* (OSA, 's-Gravenhage), 1987.

Barens, J.J., *Macro-economische methoden voor de raming van de omvang van het officiële circuit* (Université Erasmus, Rotterdam) (essai), 1982.

Barthelemy, Ph., 1989, *The Underground Economy in France*, Feige (1989), pp. 281-294.

Bijsterveld, W.J. van, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude* (Imprimerie nationale, Bois-le-Duc), 1980.

Blokland, J., *Het officiële circuit: een nadere begripsbepaling*, *Statistisch Magazine* (CBS) 2(2), 1982, pp. 4-9.

Boeschoten, W.C. et Fase, M.M.G., *Betalingsverkeer en officiële economie in Nederland 1965-1982*, (De Nederlandse Bank, Amsterdam), 1984.

Bonger, W.A., *Vermogen en inkomen in Nederland (II, 1908-1913)*, *De Nieuwe Tijd* 20, 1915, pp. 226-249, 269-291.

Bonger, W.A., *Vermogen en inkomen in Nederland gedurende de oorlogstijd (1913-1920)*, *Ontwikkeling*, Amsterdam, 1923.

Boyle, G.E., *A Glimpse at the Non-accounted Economy: the Case of Ireland*, Article présenté lors de la Conférence Internationale sur l'Economie non observée, 3-6 juin 1982, NIAS, Wassenaar, 1982.

Broesterhuizen, G.A.A.M., *The Unobserved Sector and the National Accounts in the Netherlands*, Gaertner et Wenig, 1985, pp. 105-126.

Cagan, Ph., *The Demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, *Journal of Political Economy*, 66(4), 1958, pp. 303-328.

Calzaroni, M., *The Exhaustiveness of Production Estimates: New Concepts and Methodologies*, Actes de la Conférence Internationale sur les enquêtes sur l'établissement, Buffalo, 2000, Statistics Canada, Ottawa, 2000.

CBS, *Centraal Bureau voor de Statistiek, Statistische en Econometrische verkenningen*, 6(4), pp. 168-180 (CBS, La Haye), 1951.

CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse Economie 2000*, CBS Voorburg/Heerlen.

Commission des Communautés européennes, Fonds Monétaire International (FMI), Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Nations Unies (UN), Banque Mondiale, 1993, *Système des Comptes nationaux 1993*, Bruxelles/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C., 2001.

Contini, B., *The Second Economy of Italy*, Journal of Contemporary Studies, 4(3), réédité in Tanzi (1982a), pp. 199-208.

Cramer, J.S., *The Regular and the Irregular Circulation of Money in the United States*, A&E Report 11/80, Université d'Amsterdam, 1980.

Cramer, J.S., *Coreferaat bij Feige's lezing*, Openbare Uitgaven, 13(4), 1981, pp. 173-175.

Derksen, J.B.D., *Berekening van het nationaal vermogen uit de aangiften van de successiebelasting*, De Nederlandse Conjunctuur, X, 1939, pp 1-16.

Dilnot, A. et Morris, C.N., *What Do We Know About the Black Economy?*, Fiscal Studies, 2(1), 1981, pp. 58-73.

Eck, R. van et Kazemier, B., *Features of the Hidden Economy in the Netherlands*, Review of Income and Wealth, 34(3), 1988, pp. 251-273.

Eck, R. van et Kazemier, B., *Zwarte arbeid, een empirische en methodologische studie*, PhD-thesis, Université d'Amsterdam, 1989.

Fase, M.M.G., *Informeel economie en geldomloop*, Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1984), 1984, pp. 59-94.

Feige, E.L., *How Big is the Irregular Economy?*, Challenge, 22(5), 1979, pp. 5-13.

Feige, E.L., *A New Perspective on Macroeconomic Phenomena*, Mimeo, Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar, 1980.

Feige, E.L., *The UK's Unobserved Economy*,. Journal of Economic Affairs, 1, 1981, pp. 205-212.

Feige, E.L. (ed), *The Underground Economies; Tax Evasion and Information Distortion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Frank, M., *Essay on the Unrecorded Economy by the Fiscal Approach and its Incidence of Income in Belgium*, Université de Bruxelles, 1983.

Frey, B.S. et Weck, H., *Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach*, Oxford Economic Papers, 35, 1983, pp. 23-44.

Gaertner, W. et Wenig, A. (eds), *The Economics of the Shadow Economy Proceedings; Octobre 1983, Bielefeld*, Springer-Verlag, Berlin, 1985.

Garcia, G., *The Currency Ratio and the Subterranean*, Financial Analyst Journal, Nov/Déc., 1978.

Geeroms, H., *De ondergrondse economie in België*, Tijdschrift voor Economie en Management, 28(1), 1983, pp. 77-91.

Gervais, G., *The Size of the Underground Economy in Canada*, Studies in National Accounting, Catalogue 13-603E, No. 2 - Occasional (Statistics Canada).

Giles, D.E.A., *Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling*, The Economic Journal, 109, 1999a, pp. 370-380.

Giles, D.E.A., *Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand*, Empirical Economics, 24, 1999b, pp. 621-640.

Gils, G. van, van der Heijden, P. et Rosebeek, A., *Randomized Response: Onderzoek naar regelovertreding; Resultaten ABW, WAO en WW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bois-le-Duc, 2001.

Greenberg, B.G., Abul-Elä, A.L.A., Simmons, W.R. et Horwitz, D.G., *The Unrelated Question Randomized Response Model: Theoretical Framework*, Journal of the American Statistical Association, 64, 1969, pp. 520-539.

Groom, C., Davies, T., et Balchin, S., *Developing A Methodology For Measuring Illegal Activity For The UK National Accounts*, Economic Trends, 536, 1998, pp. 33-71.

Gutmann, P.M., *The Subterranean Economy*, Financial Analysts Journal, 34, 1977, pp 26-28.

Hansson, I., *The Underground Economy in a High Tax Country: the Case of Sweden*, Tanzi (1982a), 1982, pp. 233-243.

Hayes, K. et Lozano, E., *Validating the Exhaustiveness of the GNP Estimates of the European Union Member States*, Actes de la Conférence commune IASS/IAOS, Statistics for Economic and Social Development, Septembre 1998, International Statistical Institute, Voorburg, 1998.

Heijden, P.G.M. van der, et van Gils, G., *Some logistic regression models for randomized response data*, Forcina, A., Marchetti, G.M., Hatzinger, R., Galmacci, G. (éds), *Statistical Modelling; Actes du 11ème atelier international sur les modèles statistiques, Orvieto, Italie, 15-19 Juillet, 1996*, 1996, pp. 341-348.

Heijden, P.G.M. van der, van Gils, G., Bouts, J. et Hox, J.J., *A Comparison of Randomized Response, Computer-Assisted Self-Interview, and Face-to-Face Direct Questioning; Eliciting Sensitive Information in the Context of Welfare and Unemployment Benefit*, Sociological Methods & Research, 28(4), 2000, pp. 505-537.

Helberger, C. et Knepel, H., *How Big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S.*, Frey et H. Weck-Hannemann. European Economic Review 32, 1988, pp. 965-976.

Helfferich, K., *Deutschlands Volkswohlstand 1888-1913*, Verlag von Georg Stilke, Berlin, 1914.

Homan, M.E., *Income, time-budgets, income valuation and legitimate income in the Netherlands*, VUGA, Bois-le-Duc, 1991.

Isachsen, A.J., Klovland, J.T. et Strøm, S., *The Hidden Economy in Norway*, Tanzi (1982a), 1982, pp. 209-232.

IRS, Inland Revenue Service, *Estimates of Income Unreported on Individual Income Tax Returns*, Publication 1104, Government Printing Office, Washington D.C., 1979.

Isachsen, A.J., Klovland, J.T., et Strøm, S., *The Hidden Economy in Norway*, Tanzi (1982a), pp. 209-232.

Isachsen, A.J. et Strøm, S., 1989, *The Hidden Economy in Norway with Special Emphasis on the Hidden Labor Market*, Feige (1989), 1982, pp. 251-266.

ISMO, Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, *Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Bois-le-Duc, 1984-1985, no. 17050, Bois-le-Duc, 1985. Kaufmann, D. et Kaliberda, A., *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence*, Kaminski and Barłomiej (ed), 1996, *Economic Transition in Russia and the new states in Eurasia, International Politics of Eurasia Series, vol 8*, Sharpe, Armonk et Londres, 1996, pp. 81-120.

Kazemier, B., *De enquête woningonderhoud en -verbetering 1981; een onderzoek naar het zwarte circuit*, Statistisch magazine 4(1), 1984, pp. 31-38.

Kazemier, B., *Concealed Interest Income of Households in the Netherlands; 1977, 1979, 1981*, Public Finance 46(3), 1991, pp. 443-453.

Kazemier, B., *The measurement of the non-observed economy in the Dutch national accounts*, article présenté à la Conférence sur "Mesure et questions politiques de l'économie non observée", Rome, 20-21 Janvier 2003, 2003.

Kazemier, B. et van Eck, R., *De zwarte arbeidsmarkt; Kansen voor kansarmen?*, Economisch Statistische Berichten 8-10-1986, 1986, pp. 976-981.

Kazemier, B. et van Eck, R., *Survey investigations of the hidden economy; Some methodological results*, Journal of Economic Psychology, 13, 1992, pp. 569-587.

Kazemier, B., van der Laan, P. et Van Tuinen, H.K., *Vergelijking van gegevens over het inkomen van gezinshuishoudingen uit fiscale bron en uit de Nationale rekening*, Statistisch Magazine 4(1), 1984, pp. 23-30.

Kirchgassner, G., *Size and Development of the West German Shadow Economy: 1955-1980*, Journal of Institutional and Theoretical Economics 139(2), 1983, pp. 197-214.

Klovland, J.T., *In Search of the Hidden Economy: Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden*, Discussion paper 18/80 Norwegian School for Economics and Business Administration, Bergen, 1980.

Koopmans, C.C., *Informeel arbeid*, PhD-thesis, Université d'Amsterdam, 1989.

Laan, P. van der et de Waard, J.W.B., *Vergelijking tussen de inkomensstatistiek en de Nationale rekeningen. Statistische Onderzoekingen M26*, CBS, Voorburg/Heerlen, 1985.

Lafuente, A., *Una medicion de la economia oculta en Espana*, Boletin de Estudios Economicos 1980, 1980, pp. 581-593.

Landsheer, J.A., P. van der Heijden et G. van Gils, *Trust and Understanding, Two Psychological Aspects of Randomized Response; A Study of a Method for Improving the Estimate of Social Security Fraud*. Quality & Quantity 33, 1999, pp. 1-12.

Langen, J.W. de, *Enkele opmerkingen over de controle en repressiemiddelen van de fiscus*. Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap 48 (Muusses, Purmerend), 1939.

- Langfeldt, E., *The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany: A Preliminary Assessment*. Feige (1989), 1989, pp. 197-217.
- Laurent, R.D., *Currency and Subterranean Economy. Federal Reserve Bank of Chicago*, Economic Perspectives March/April 1979, 1979.
- Lemieux, T., Fortin, B. et Fréchette, P., *The effects of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy*, The American Review (84), 1994, pp. 231-254.
- Linstone, H.A. et Turoff, M. (eds), *The Delphi-Method, Techniques and Applications*, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Lourens, E., Kranenborg, A. et Ritmeijer, W.S.R., *Zwart werken in de vrije sector woningbouw*, EIB, Amsterdam, 1991.
- MacAfee, K., *A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts*. Economic Trends, C.S.O., 1980(8), 1980, pp. 81-87.
- Mars, G., *Cheats at Work: an Anthropology of Workplace Crime*, Londres, 1982.
- Martino, A., *Another Italian Miracle*, Paper, Mont Pelerin Society, Stanford Conference, 1908.
- Matthews, K., *The Demand for Currency and the Rise of Black Economy in the UK*, Journal of Economic Studies, 9, 1982.
- Mirus, R. and Smith, R.S., *Canada's Irregular Economy*, Canadian Public Policy - Analyse de Politiques, 7(3), pp. 444-453, réédité in Tanzi (1982a), 1981, pp. 273-284.
- Mirus, R. et Smith, R.S., *Canada's Underground Economy*, Feige (1989), 1989, pp. 267-280.
- Mogensen, G.V., Kvist, H.K., Körmendi, E. et Pedersen, S., *The Shadow Economy in Denmark 1994; Measurement and Results*, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen, 1995.
- Mont, J., *De zwarte activiteiten in België: oorzaken, omvang en implicaties*, Tijdschrift voor Economie en Management, 27(3), 1982, pp. 259-273.
- NBB, Banque Nationale de Belgique, *De berekening smethode voor het BBP en het BNP volgens ESR 1995*, NBB, Bruxelles, 2001.
- Nederhof, A.J., 1987, *Enquêteeren naar zwart werk*, Economisch Statistische Berichten, 4-3-1987, pp. 217-220.

OCDE, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy; A Handbook*, (ECD, Paris).

O'Higgins, M., *Assessing the Underground Economy in the United Kingdom*, Feige (1989), 1982, pp. 175-195.

Økonomiske Rad, *Dansk økonomi*, Statens Tryknings Kontor, Copenhagen, 1977.

OSA, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Behoeftte en effectieve vraag van alleen- en tweeverdieners*, OSA-werkdocument W130, Bois-le-Duc, 1995.

Pacolet, J. et Marchael, A., 2003, *Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?*, Article présenté lors du colloque belgo-européen "Travail non déclaré : une menace pour l'Etat social", 28-29 Avril 2003, Bruxelles.

Park, T., *Reconciliation Between Personal Income and Taxable Income 1947-1977*, Bureau of Economic Analysis, Washington D.C., 1979.

Parker, R., 1982, *Presentation to the Federal Statistics Users Conference, november 1982*.

Parker, R.P., *Improved Adjustments for Misreporting of Tax Return Information Used to Estimate the National Income and Product Accounts, 1977*, Survey of Current Business, 64(6), 1984, pp. 17-25.

Petersen, H.G., *Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy: Development Trends in the Federal Republic of Germany*, Review of Income and Wealth, 28(2), 1982, pp. 191-215.

Rose, R., *Getting by Three Economies: the resources of the Official, Unofficial and Domestic Economies*, Studies in Public Policy, 110, University of Strathclyde, 1983.

Roze, H., *Prestations sociales, impôt direct et cellule de revenus*, Economie et Statistique, 20, 1971, pp. 3-14.

Saba, A., *L'Industria Sommersa*, Padua, Marsilio, 1980.

Schneider, F. et Ernste, D., 2000, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, Journal of Economic Literature, 38, pp. 77-114.

Smith, D., *Market Motives in the Informal Economy*, Gaertner and Wenig, (1985), 1985, pp. 161-177.

Studenski, P., *The Income of Nations; Theory, Measurement and Analysis: Past and Present; A Study in Applied Economics and Statistics*, NewYork, 1958.

Tanzi, V., *Underground Economy Built on Illicit Pursuits is Growing Concern of Economic Policymakers*, IMF-Survey 4-2-1980, 1980, pp. 34-37.

Tanzi, V. (ed), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, Toronto.

Tanzi, V., 1982b, *A Second (and More) Skeptical Look at the Underground Economy in the United States*, Tanzi, (1982a), 1982a, pp. 103-118.

Tanzi, V., 1999, *Uses and Abuses of Estimates of the underground Economy*, The Economic Journal, 109, pp. 338-340.

Thomas, J.J., *Quantifying the Black Economy: 'Measurement Without Theory' Yet Again?*, The Economic Journal, 109, 1999, pp. 381-389.

Tucker, M., *The Underground Economy in Australia*, Tanzi, (1982a), 1982, pp. 315-322.

Tuinen, H.K. van, *Zwarte activiteiten en de Nationale rekeningen*, Statistisch Magazine, 4(1), 1984, pp. 19-22.

UN, United Nations, *Inventory of National Practices in Estimating Hidden and Informal Activities for National Accounts*, Nations Unies, Genève, 2000.

USN, Univerista degli Studi di Napoli, *Atti del convegno su proletario marginale e sottoproletariato*, USN, Naples, 1976.

Vakraad voor de Confectie-industrie, Werkgroep bestrijding illegale confectie-ateliers, *Illegale confectie-ateliers – een geïntegreerde bestrijding*, 1992.

Veckans Affärer, *Nytt sätt at mäta dolda ekonomin: nära 10 procen av BNP är svart*, Veckans Affärer, 22, 1978, pp. 11-13.

Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *De Informele Economie: Preadviezen 1984*, Stenfert Kroese, Leiden, 1984.

Warner, S.L., *Randomized Response: A Survey Technique for Eliminating Evasive Answer Bias*, Journal of the American Statistical Association, 60, 1965, pp. 63-69.

Weck, H. et Frey, B.S., *Measuring the Shadow Econom: the case of Switzerland*, Gaertner and Wenig, (1985), 1985, pp. 76-104.

Werf, R. van der, *Illegal production in the national accounts*, Netherlands Official Statistics, 1998 (automne), 1998, pp. 23-27.

Werf, R. van der et van de Ven, P., 1996, *The illegal economy in the Netherlands*, Article présenté à la 24ème Conférence générale de l'Association Internationale pour la recherche sur le revenu et la prospérité Wealth, Lillehammer, Août 18-24, 1996.

Willard, J.C., *The Underground Economy in National Accounts*, Guidebook to Statistics on the Hidden Economy, United Nations, New York, 1992, pp. 79-103. Publié antérieurement en français en 1989 in *Economie et Statistique*, 226, 1989, pp. 35-51.

Wilms, A., *Consument en zwarte bestedingen*, SWOKA, 's-Gravenhage, 1990.

Zorlu, A. et Reil, F., *De Amsterdamse confectie-industrie*, Economisch Statistische Berichten, 8-10-1997, 1997, pp. 756-759.

TABLE DES MATIERES

L'ECONOMIE SOUTERRAINE : APERCU DES METHODES ET DES ESTIMATIONS

1. UN PEU D'HISTOIRE	907
2. DEFINITION DE L'ECONOMIE NON OBSERVEE	911
2.1. ECONOMIE SOUTERRAINE	912
2.2. PRODUCTION ILLEGALE	913
2.3. PRODUCTION INFORMELLE	913
2.4. EXHAUSTIVITE	914
2.5. RELATION ENTRE L'ECONOMIE SOUTERRAINE, L'ECONOMIE ILLEGALE, L'ECONOMIE INFORMELLE ET L'EXHAUSTIVITE	914
3. METHODES POUR ESTIMER LA TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	915
3.1. METHODES MONETAIRES	916
3.2. METHODES BASEES SUR LES ECARTS	921
3.3. ANALYSE DE SENSIBILITE.	923
3.4. METHODES DES VARIABLES NON OBSERVEES.	924
3.5. METHODES DE L'INPUT PHYSIQUE	927
3.6. METHODE DU TAUX DE PARTICIPATION DES FORCES DE TRAVAIL	928
3.7. METHODE DES ECARTS SUR DES DONNEES INDIVIDUELLES	928
3.8. AUDITS FISCAUX.	929
3.9. ENQUETES SUR LES MENAGES	930
3.10. OBSERVATION ET PARTICIPATION.	934
3.11. METHODE DELPHI.	935
4. COMPTES NATIONAUX	936
4.1. LE CAS DES PAYS-BAS	937
5. ET APRES	939
BIBLIOGRAPHIE	941

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST : L'IMPACT DES TAXES ET DE LA CORRUPTION (1)

PAR **MARIA LACKO**

Chercheur senior, Institut d'Économie, Académie des Sciences de Hongrie
Professeur invité, Institut d'études économiques internationales de Vienne

1. INTRODUCTION

En général, la littérature identifie trois causes principales à l'existence de l'économie souterraine dans les économies de marché des pays industrialisés : le poids excessif des impôts, la lourdeur de la législation et le haut niveau de corruption. Ces facteurs sont également importants dans les actuels pays en transition. Toutefois, comme la transition s'accompagne d'un changement de système pour les institutions de la société et de l'économie, l'impact des institutions exerce plus de pouvoir d'influence sur les activités souterraines ici que dans les économies développées de marché.

L'économie souterraine existait déjà sous l'ère communiste. Ses causes, toutefois, étaient inhérentes à ce régime : les pénuries endémiques et l'impossibilité de créer et d'exploiter légalement des entreprises privées (2). Évaluer la taille de l'économie souterraine sous l'ère communiste était aussi une tâche extrêmement difficile. Aussi, nous ne disposons que de peu d'études qui ont tenté de mesurer l'économie souterraine dans les pays communistes. Ainsi, on a pu observer en Hongrie que, dès avant 1989, une importante économie souterraine était active - 25 % du PNB officiel (3). Cette activité souterraine dynamique a vu le jour même si, en Hongrie - à l'époque qualifiée de "the merriest barrack in the communist camp" (la caserne la plus joyeuse du camp communiste) -, l'établissement de petites entreprises avait été plus ou moins encouragé dès les années 1980.

(1) La recherche est soutenue par le projet de recherche N°. 15623 du FWF (Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Austria : Fonds de promotion de la recherche scientifique, Autriche) "Taux des taxes, corruption et économie souterraine" coordonné par Michael Landesmann.

(2) J. Kornai (1992).

(3) R. I. Gábor et P. Galasi (1981), J. Árvay et A. Vértes (1992).

Une intéressante recherche - on y interrogeait des transfuges soviétiques sur le caractère et l'importance de leurs activités et de leur revenu liés à l'économie souterraine - constitue l'unique source sur l'économie parallèle en Union soviétique. Conformément aux résultats de cette étude, la taille de l'économie grise variait entre 27 et 50 % du revenu officiel en fonction des régions (4). On a également estimé que 12 % du temps consacré au travail dans l'économie urbaine soviétique étaient réservés à des activités économiques privées (5).

Le nouveau système d'après 1989 a entraîné de grands changements, souvent inattendus, dans les économies antérieurement planifiées par le gouvernement de manière centrale : forte diminution de l'output en même temps qu'une inflation élevée, chômage en augmentation et hauts taux d'inactivité. Le rôle de l'Etat a diminué de manière drastique et la propriété privée a gagné du terrain via le processus de privatisation et l'émergence de nouvelles sociétés privées. La redistribution directe fut remplacée par la taxation comme source de financement des revenus de l'Etat. Les impôts furent introduits à des taux relativement élevés, parce que les revenus fiscaux devaient financer, d'une part, le niveau traditionnellement élevé des dépenses de bien-être héritées du régime communiste et, d'autre part, les nouvelles missions, par exemple la distribution d'allocations de chômage.

Des changements radicaux sont également intervenus dans la composition sectorielle de la production. L'industrie lourde socialiste a presque complètement disparu, tandis que le secteur tertiaire a fortement gagné en importance et en qualité. Certains pays en voie de transition disposent déjà d'une part des services dans la production égale à celle des économies de marché des pays industrialisés (6). Les pénuries, les listes d'attente pour les voitures, les appartements, le raccordement au téléphone, les produits électroniques, etc. ont disparu, mais le pouvoir d'achat réel des rémunérations et du revenu a fortement diminué. Dans ce processus, de nombreux services gratuits ou peu onéreux habituellement fournis sous l'ère socialiste furent transformés en des services payants à tarif plein.

La gestion arbitraire ou non transparente de l'Etat sous le système communiste, fit que la confiance en l'Etat était faible. Les chocs successifs au cours du processus de transition ont entraîné une détérioration continue de la crédibilité de l'administration publique. Dans les pays postsocialistes, le niveau de corruption est élevé, nettement plus que dans les économies de marché des pays industrialisés. Tous ces éléments ont encouragé l'économie souterraine dans les pays en transition. J'ai déjà signalé ci-dessus que l'une des principales causes de l'économie parallèle sous l'ère socialiste était la suppression du secteur privé. Après 1989, ce dernier secteur reçut le feu vert pour se développer. Toutefois, paradoxalement, l'émergence d'initiatives privées s'accompagna d'une croissance de l'économie souterraine. La raison de ce paradoxe réside dans l'accès difficile au marché privé du fait de barrières bureaucratiques, de taux d'imposition élevés et d'une corruption largement répandue.

(4) G. Grossmann (1991).

(5) V. Treml (1992).

(6) Gács (2003).

2. ETENDUE ET METHODES DE MESURE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS EN TRANSITION

Au cours de cette dernière décennie, quatre méthodes différentes ont été conçues pour mesurer l'importance de l'économie parallèle pour les pays en transition (voir Tableau 1). Ces quatre méthodes ont été utilisées pour mesurer la taille de l'économie parallèle dans un grand nombre de pays en appliquant une définition des activités souterraines et une méthode de mesure identiques (7). Toutefois, selon ces quatre approches, ces définitions et méthodes étaient plutôt différentes les unes des autres.

TABLEAU 1: ESTIMATIONS DIVERSES POUR L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS 18 PAYS EN TRANSITION

	[1]	[2]	[3]	[4]
Méthode	électr. totale	électr. domestique	total modifié	"dymimic**
Dimension	% du PNB total	% du PNB officiel	% du PNB officiel	% de participation
Auteur(s)	Kaufmann Kaliberda a	Lackó b	Eilat-Zinnes c	Schneider d
	1995	1997	1997	2000/2001
Azerbaïdjan	60,6	43,2	91,0	50,7
Biélorussie	19,3	39,2	25,0	40,9
Bulgarie	36,2	42,5	38,0	30,4
Croatie	23,5	31,1	33,0	27,4
Rép. Tchèque	11,3	18,1	24,0	12,6
Estonie	11,8	32,0	70,0	33,4
Géorgie	62,6	46,8	121,0	53,2
Hongrie	29,0	25,5	36,0	20,9
Kazakhstan	34,3	30,0	38,0	33,6
Lettonie	35,3	42,5	36,0	29,6
Lithuanie	21,6	36,0	41,0	20,3
Moldavie	35,7	51,8	128,0	35,1
Pologne	12,6	13,4	16,0	20,9
Roumanie	19,1	29,4	12,0	24,3
Russie	41,6	39,7	49,0	40,9
Rép. Slovaquie	5,8	20,9	14,0	16,3
Ukraine	48,9	48,0	84,0	41,2
Ouzbékistan	6,5	26,0	9,0	33,2

Sources: a Johnson, Kaufmann et Schleifer (1998)
 b Lackó (2000)
 c Eilat and Zinnes (2000)
 d Schneider (2002)

(7) M. Alexeev et W. Pyle (2001) ont estimé la taille de l'économie non officielle dans les anciennes républiques soviétiques avec la méthode de Kaufmann-Kaliberda, mais la taille initiale de l'économie parallèle était différente si on se base sur les résultats de Grossmann (1991).

La méthode pionnière - la méthode *de la consommation électrique totale* - a été définie par Kaufmann et Kaliberda au milieu des années 1990 (8). C'était une méthode relativement simple et attrayante. Kaufmann et Kaliberda partaient de l'hypothèse que la consommation totale de courant électrique d'un pays pouvait être considérée comme le meilleur indicateur physique de l'activité économique d'ensemble. Ils déclaraient que la différence entre le taux de croissance du PNB enregistré, officiel, et le taux de croissance de la consommation totale d'électricité était attribuable à la croissance ou au déclin de l'économie souterraine.

Au cours de mes recherches, j'ai pu moi-même me rendre compte que, précisément dans les pays en transition, les changements structurels enregistrés exerçaient un large impact sur les changements d'intensité électrique totale. Donc, à mes yeux, la méthode de Kaufmann-Kaliberda peut avoir donné lieu à des estimations erronées quant aux dimensions de l'économie souterraine dans certains pays (9). C'est pourquoi j'ai imaginé la méthode dite *de la consommation électrique des ménages* (10). Je pensais qu'étant donné que la plupart des activités souterraines ne sont pas exécutées dans des usines et des magasins enregistrés, les différences de consommation d'électricité domestique entre pays étaient liées non seulement aux facteurs déterminants de la consommation domestique d'électricité normale comme les différences en consommation privée agrégée, le prix de l'énergie, la consommation d'autres types d'énergie, et le climat, mais encore à des différences dans les revenus et activités cachés. Les activités souterraines à leur tour furent approchées par le biais du taux d'imposition, du déclin cumulé de la production depuis 89, et de l'inflation.

Plus récemment, Eilat et Zinnes (2000) ont élaboré une *méthode de la consommation totale d'électricité modifiée*, laquelle corrige les fautes les plus évidentes de la méthode de consommation totale d'électricité en tenant compte des changements dus à d'autres facteurs, prix, composition de la production et efficacité. Ils ont ensuite établi un rapport entre les changements résiduels, non expliqués dans la consommation d'électricité et les modifications de l'économie souterraine. Leurs résultats incluaient également la production pour la consommation domestique, c'est pourquoi leurs chiffres étaient en général nettement plus élevés que dans toute autre estimation élaborée pour les économies en transition.

Schneider (2002) a conçu une méthode dynamique *d'indicateurs multiples causes multiples* pour les pays de l'OCDE et les pays en transition. Cette méthode traite la production parallèle comme une variable latente et utilise plusieurs variables aléatoires et indicateurs variables mesurables. Les variables aléatoires incluent des mesures des taux d'imposition moyen et marginal, de l'inflation, du revenu réel et du degré de réglementation de l'économie. Les variables des indicateurs intègrent les changements dans le taux de participation des forces de travail et dans le ratio de fourniture d'argent liquide/argent.

(8) Kaufmann et Kaliberda (1996).

(9) Lackó (2000b).

(10) Lackó (2000a).

Malgré les différentes définitions et méthodes utilisées dans les quatre approches, nous pouvons voir dans le Tableau 2 que les corrélations entre les résultats de ces estimations pour 18 pays en transition sont grandes : cela veut dire que, lorsqu'une méthode indique un taux d'activité économique souterraine, les autres méthodes aboutiront également à la même conclusion.

TABLEAU 2 : CORRELATIONS ENTRE L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE ESTIMEE PAR DIFFERENTES METHODES DANS 18 PAYS EN TRANSITION

	KK^a	L^b	EZ^c
KK			
L	0.761		
EZ	0.739	0.756	
S ^d	0.771	0.741	0.675

Source : propres calculs

a Kaufmann et Kaliberda (1996)

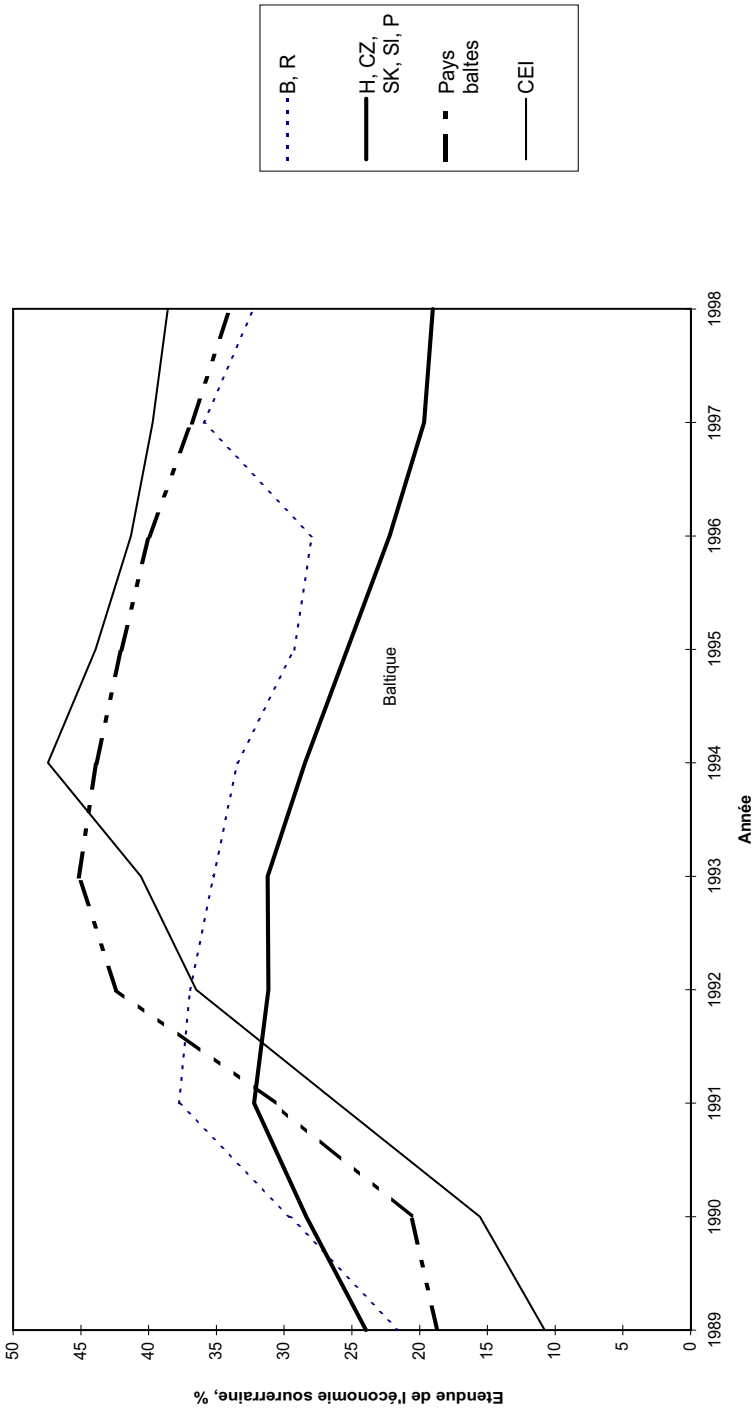
b Lackó (2000a)

c Eilat et Zinnes (2000)

d Schneider (2002)

La transition est un processus qui évolue dans le temps ; dès lors, il est également important d'examiner la structure du développement de l'étendue des économies cachées depuis le début de la transition. Dans différents pays d'Europe Centrale et Orientale, un grand nombre de pans de l'économie se sont développés depuis 1989, les institutions du marché et de l'Etat sont plus présents, le fonctionnement du marché est devenu plus fluide, la corruption a commencé à diminuer et la croissance de l'économie est dans une conjoncture très favorable. En revanche, dans d'autres pays, les institutions ont évolué très lentement, voire sont restées inchangées.

FIGURE 1 : L'EVOLUTION DE LA TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS QUATRE GROUPES DE PAYS EN TRANSITION



La Figure 1 retrace l'évolution de la part de l'économie souterraine dans quatre groupes de pays en transition de 1989 à 1998 estimée au moyen de la méthode de consommation électrique des ménages (11). Dans le groupe de la Hongrie, de la République Tchèque, de la Slovaquie, de la Pologne et de la Slovénie, l'ampleur de l'économie parallèle était plus importante que dans d'autres pays en transition. Après un pic en 1991-1993, toutefois, la part de l'économie souterraine a diminué et s'est stabilisée à 20 %. Dans les pays de l'ex-Union soviétique, au contraire, la valeur initiale était plus faible, le pic atteignait une hauteur de rien moins que 45 % et la taille de l'économie parallèle semble s'être stabilisée à une part de 40 %. La Bulgarie et la Roumanie montraient un troisième type d'évolution : après une certaine tendance à la baisse, la part moyenne de l'économie cachée a commencé à augmenter de nouveau.

Eilat et Zinnes (2000) ont également constaté pour les Balkans une part croissante de l'économie souterraine pour la période postérieure à 1994.

3. UN NOUVEL INDICATEUR : LE TAUX SUBJECTIF DE TAXATION

L'expérience montre que les effets des taux d'imposition et de la corruption sur les affaires sont intimement liés : une simple comparaison des taux d'imposition légaux entre Etats peut s'avérer trompeuse si nous ne prenons pas en compte l'environnement dans lequel ils font ressentir leur impact, et particulièrement la manière d'opérer des pouvoirs publics dans les pays en question. Pour permettre une comparaison appropriée, nous définissons un nouvel indicateur, ledit taux subjectif d'imposition, qui correspond au taux d'imposition usuel pondéré par le niveau d'inefficacité de l'environnement institutionnel :

$$ts = t * 1/k, \text{ où}$$

ts : taux subjectif d'imposition

t : taux d'imposition traditionnel

k : indice de corruption, une valeur plus élevée implique un degré de corruption moindre

L'indice de corruption (k) est une mesure de l'efficacité institutionnelle, sa valeur réciproque (1/k) est le niveau d'inefficacité de l'environnement institutionnel. Plus l'environnement est corrompu, plus lourd sera le fardeau (en coûts physiques et psychologiques) sur les acteurs de l'économie.

La théorie différencie généralement deux types de corruption : la corruption à petite échelle et la corruption à grande échelle. La première - qui représente la corruption des bureaucrates, des inspecteurs du fisc, et des administrateurs - constitue pratiquement un impôt supplémentaire sur le monde industriel. La corruption à grande échelle - liée à l'attitude des hommes politiques, parlementaires et autres -

(11) Lackó (2000c).

influence le comportement moral des contribuables. Un niveau plus élevé de corruption à petite échelle signifie de ce fait que le taux d'imposition nominal de t sera complété par une taxe additionnelle liée à la corruption ; un taux plus élevé de corruption à grande échelle, en revanche, signale que, dans le pays concerné, les rentrées publiques ont moins de chances d'être utiles aux services publics nécessaires, et, par ailleurs, que les risques liés à la conduite d'affaires régulières sont plus élevés. Sous un régime de corruption généralisée, les trois principales fonctions du secteur public sont altérées : la fonction d'affectation (affectation entre biens sociaux et privés), la fonction redistributive (redistribution entre pauvres et riches) et la fonction de stabilisation (utiliser la politique budgétaire pour maintenir un niveau suffisant d'emploi et un niveau de prix et de déficit budgétaire stables, etc.).

On comprendra pourquoi nous qualifions ce taux de taux subjectif d'imposition : il reflète que la valeur objective des taux d'imposition est, en règle générale, perçue ou interprétée par des agents économiques à la lumière de la qualité de l'administration publique qui fixe, collecte et dépense ces taxes.

Alors que le taux subjectif d'imposition est en tout premier lieu perçu à un microniveau, sa perception est communiquée à l'ensemble (comme cela se reflète également dans les indices de corruption caractéristiques des pays), c'est pourquoi son impact peut également être ressenti et interprété au macroniveau.

4. TAUX SUBJECTIFS D'IMPOSITION ET TAILLE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

L'impact des taxes et de la corruption avait déjà été observé dans la littérature. Johnson *et al* (1998) ont étudié la relation entre taxes, corruption et économie parallèle. Après avoir construit un modèle théorique, ils démontrent empiriquement que le fardeau du fisc sur les agents dépend nettement plus de l'étendue de la corruption, que de la hauteur des taxes per se. Dans cette étude, les indicateurs pour le fardeau fiscal sont empruntés à l'Étude sur la compétitivité mondiale de 1997 (Global Competitiveness Survey) du Forum Économique Mondial (12). Johnson *et al*. obtiennent une relation non significative, avec signe ambigu, entre la hauteur des taux d'imposition pour les sociétés et les personnes physiques, d'une part, et le fardeau fiscal tel que rapporté par les sociétés, d'autre part. Ils montrent également que le degré de corruption affecte de manière significative l'importance du fardeau fiscal ressenti par les entreprises.

Friedman *et al.* (2000) posent la question de savoir ce qui pousse les entrepreneurs et les grandes sociétés à s'engager dans l'économie souterraine ? Ils émettent deux hypothèses opposées : (1) taxes élevées, (2) institutions politiques et sociales spé-

(12) Cette source a collecté des réponses à la question suivante : "Le système fiscal de votre pays constitue-t-il une entrave ou un avantage pour la compétitivité des entreprises ?" L'évaluation comportait une échelle de 1 à 7, une valeur plus élevée impliquant de meilleures opportunités pour les activités commerciales privées.

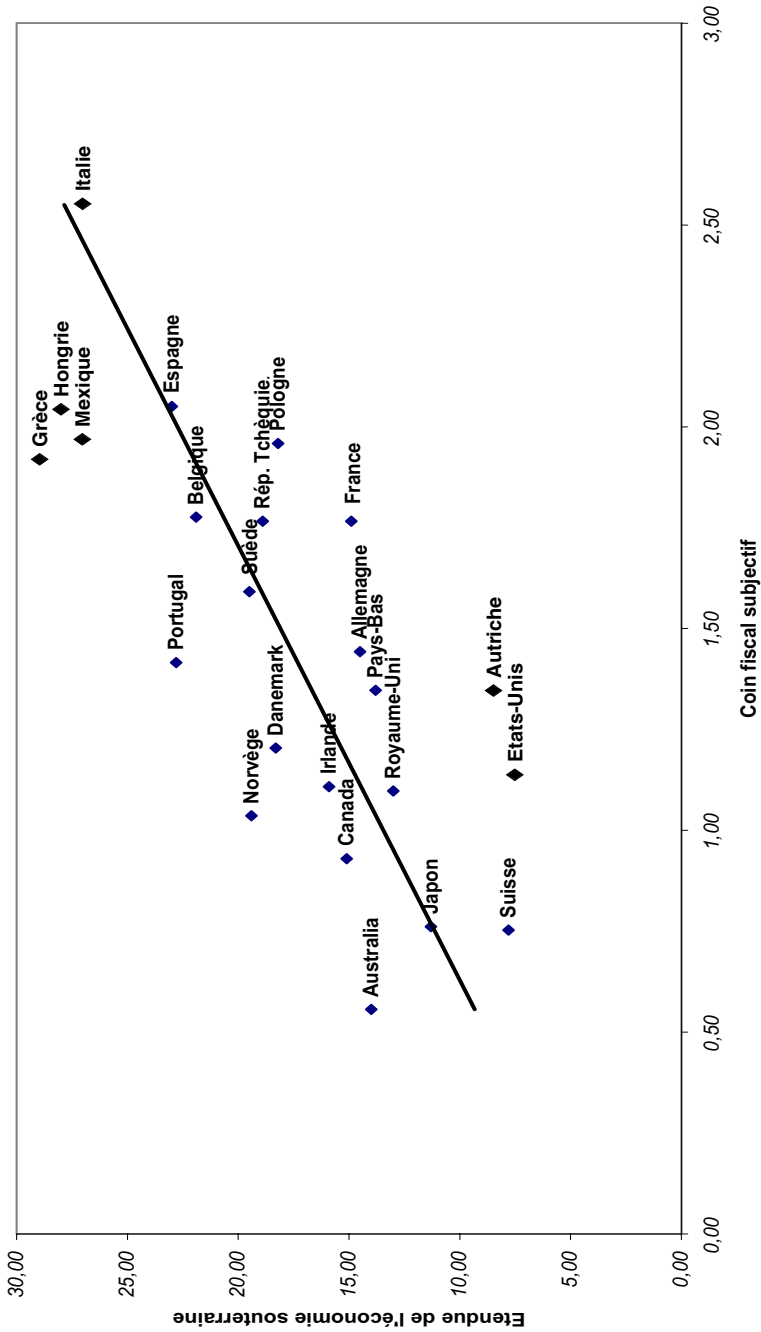
cifiques qui gouvernent l'économie, telles qu'une bureaucratie excessive, la corruption, et un environnement juridique faible. Pour mettre à l'épreuve ces deux hypothèses, ils recourent à des données issues de 69 pays pour les années quatre-vingt-dix pour les variables telles que taux d'imposition, bureaucratie, corruption, environnement légal, et étendue de l'économie non officielle. L'analyse ne révèle aucune preuve du lien entre des taux de taxation directs ou indirects plus élevés d'une part, et une économie non officielle plus importante d'autre part. En fait, les auteurs trouvent même certains arguments qui peuvent porter à croire que des taxes directes plus élevées sont associées à un secteur souterrain plus réduit. Toutefois, lors du contrôle des niveaux de revenu par tête d'habitant (afin de vérifier l'hypothèse que les pays plus riches disposent d'une administration mieux gérée avec des taux d'imposition plus élevés), la relation cesse d'être significative. Par contraste, plus de bureaucratie, une corruption plus grande et un environnement juridique plus faible sont autant d'éléments qui sont associés à une économie non officielle plus importante, même lorsque l'on procède au contrôle (comme dans la plupart des cas) du revenu par tête d'habitant.

Ces observations sont confirmées non seulement pour l'ensemble de l'échantillon, mais encore pour différents groupes de pays, tels que les pays de l'OCDE, les économies en transition et les pays d'Amérique Latine. Friedman et al. travaillant avec huit mesures différentes de taux d'imposition se focalisent sur l'indice fiscal synthétique de Heritage Foundation, dans lequel un score plus élevé (sur une échelle de 1 à 5) signifie une taxation plus onéreuse, c.-à-d. une taxation moyenne et marginale plus élevée (13). La relation significative, négative ou non, entre taux d'imposition et économie non officielle dans les pays de l'OCDE est une véritable surprise, particulièrement parce que, pour pouvoir être réalisée, cette analyse nécessite des données sur la taille de l'économie souterraine et, que pour être en mesure d'estimer ces données (par le biais de la méthode de demande d'argent liquide), il convenait d'avoir déjà estimé et vérifié l'influence positive des taux d'imposition (voir Schneider et Enste, 2000).

Alors que les articles mentionnés précédemment examinaient seulement l'impact des taux d'imposition et de la corruption sur l'économie souterraine, nous nous concentrons dans le présent article sur l'influence de l'interaction des taux d'imposition et de la corruption, plus précisément le taux d'imposition subjectif.

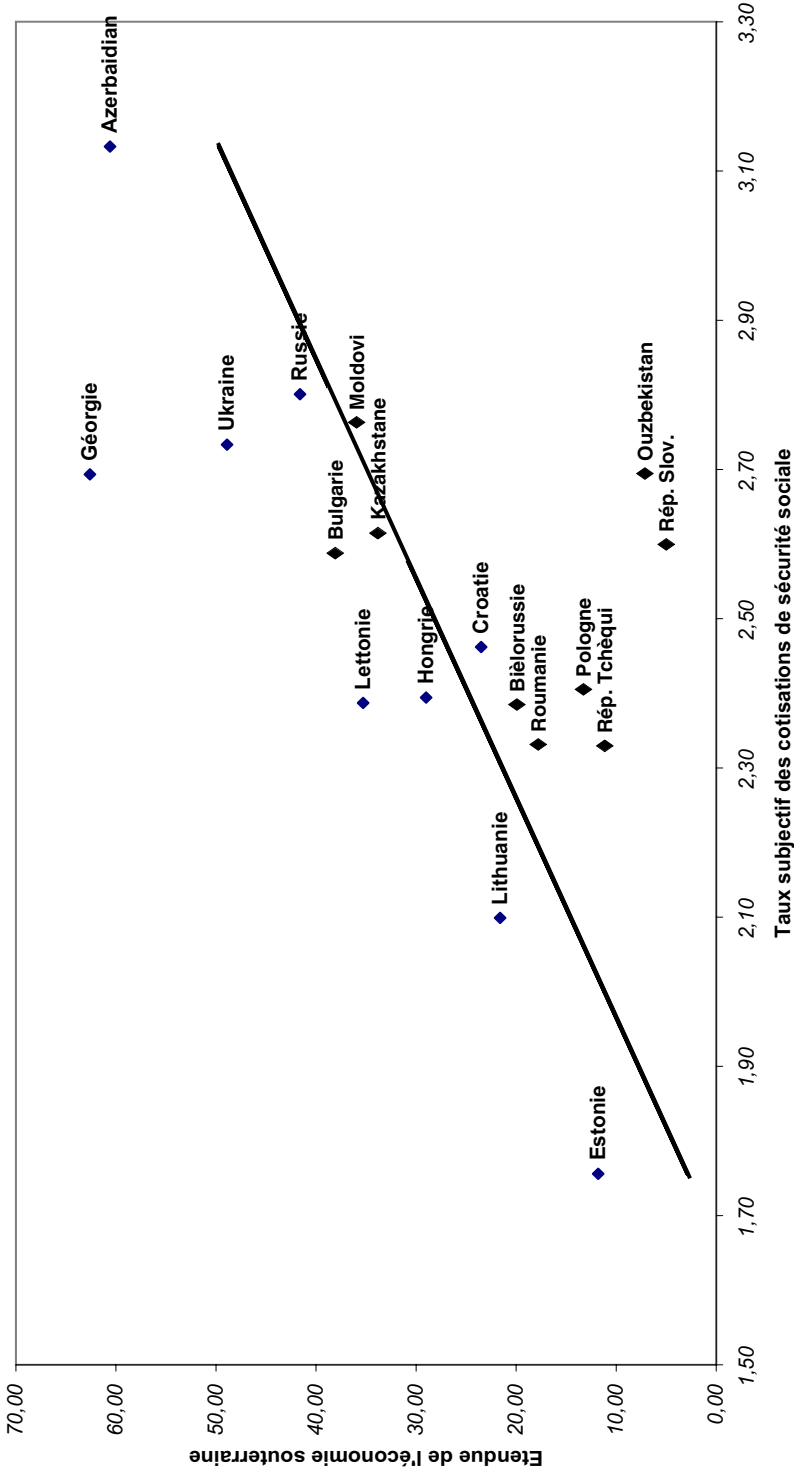
(13) Cet indice est une moyenne de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés ajustée pour d'autres taxes, telles que la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les ventes et les taxes nationales et locales.

FIGURE 2 : COIN FISCAL SUBJECTIF ET TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS DE L'OCDE, 1996



Nous pouvons voir dans la Figure 2 que, sur un échantillon de pays de l'OCDE en 1996, il existait une relation clairement positive entre un type de taux d'imposition subjectif, le « coin fiscal » subjectif et l'ampleur de l'économie souterraine.

FIGURE 3 : TAUX SUBJECTIF DES COTISATIONS DE SECURITE SOCIALE ET ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES EN TRANSITION, 1997



La Figure 3 illustre également, avec un échantillon de 18 pays en transition, une relation positive entre un autre type de taux d'imposition, le taux subjectif de cotisation de sécurité sociale, et l'étendue de l'économie souterraine. Différents taux fiscaux ont été utilisés pour les deux échantillons à cause de l'absence de données similaires, comparables, pour la population combinée des pays de l'OCDE et des pays en transition.

Nous pouvons voir que les pays repris dans les deux figures, notamment la Hongrie, se prêtent bien aux deux corrélations, à ceci près que, dans les pays de l'OCDE, le coin fiscal subjectif est le plus élevé à l'égard de l'économie souterraine, tandis que les pays en transition font partie de ceux où les taux fiscaux subjectifs sont modérés et où l'économie souterraine est d'une taille modérée.

TABLEAU 3 : EQUATIONS DE REGRESSION EXPLIQUANT L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS 21 PAYS OCDE EN 1996

	Variable dépendante : étendue de l'économie souterraine (% du PNB officiel) Equations			
	1	2	3	4
Variables indépendantes	avec coin fiscal objectif	avec corruption	avec coin fiscal et corruption	avec coin fiscal subjectif
En PNB/tête d'habitant	-11,1 [-4.3]	-6,7 [-1.7]	-6,5 [-1.9]	-6,5 [-2.3]
En coin fiscal	8,3 [3]		7,2 [2.7]	
En corruption		-9,3 [-2.3]	-7,1 [-2.0]	
En coin subjectif				7,2 [3.9]
aR2	0,63	0,57	0,68	0,7
Nombre d'obs.	21	21	21	21
Méthode	OLSQ	OLSQ	OLSQ	OLSQ

a Estimations à l'aide de la méthode de demande d'argent liquide pour les pays de l'OCDE par Schneider (2000)

Source : propres calculs.

Le tableau 3 montre les résultats des estimations de régression pour la relation entre le « coin fiscal » subjectif et le volume de l'économie souterraine dans 21 pays de l'OCDE en 1996. Dans la colonne (1) et (2), observons que le coin fiscal traditionnel et l'indice de corruption sont les seuls significatifs, dotés du signe approprié : des taxes et un niveau de corruption plus élevés, *ceteris paribus*, s'accompagnent d'une économie souterraine plus importante. Dans la colonne (3), le coin fiscal et l'indice de corruption sont regroupés en une équation. Remarquons que le coefficient du « coin fiscal » est approximativement égal au coefficient de l'indicateur de corruption. De cette coïncidence, nous pouvons déduire que le « coin fiscal » subjectif pourrait être la variable explicative pertinente. Dans la colonne (4), nous pouvons voir ce type d'équation, contenant la variable du coin fiscal subjectif avec indice R carré plus élevé.

TABLEAU 4 : REGRESSIONS EXPLIQUANT L'ÉTENDUE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE DE 18 PAYS EN TRANSITION 1997

1997			
Variable dépendante : étendue de l'économie souterraine α			
(% du PNB total)			
Var. indépendante.	[1] avec taux fiscal objectif	[2] avec taux fiscal objectif et corruption	[3] avec taux fiscal subjectif
En PNB/tête d'habitant	-25,77 [-5.29]	-13,8 [-1.98]	-15,2 [-2.95]
En SOCS	16,74 [1.05]	19,7 [1.39]	
En corruption		-25,2 [-2.19]	
EN SSOCS			23,07 [2.56]
Dummy	Uzbekistan Slovakia	Uzbekistan Slovakia	Uzbekistan Slovakia
αR^2	0,68	0,76	0,77
RMSE	9,7	8,5	8,2
Nombre d'obs.	18	18	18
Méthode	OLSQ	OLSQ	OLSQ

α Estimations à l'aide de la méthode de consommation totale d'électricité de Johnson, Kaufmann, Schleifer (1998)

Source : propres calculs.

Le tableau 4 contient des types de régressions similaires pour 18 pays en transition en 1997. Du fait de l'absence de données similaires pour le coin fiscal, nous avons réalisé ici les calculs avec les taux des cotisations sociales. Bien que le coefficient des cotisations de sécurité sociale ne soit pas significatif, pris isolément ou avec l'indice de corruption, le taux subjectif des cotisations de sécurité sociale est bel et bien significatif, et l'équation est mieux équilibrée.

Dans les deux calculs (Tableaux 3 et 4), le PIB par tête d'habitant est contrôlé afin de mettre en évidence que les pays plus riches font montre d'une meilleure administration, d'un taux d'imposition plus élevé et d'une corruption moindre.

Jusqu'à un certain point, on peut dire à bon droit que ces résultats sont accidentels ou qu'ils contiennent une certaine relation tautologique. Tautologique parce que, pour estimer la variable dépendante des valeurs utilisées ici - l'économie souterraine - particulièrement dans les pays de l'OCDE, ce sont précisément les taux d'imposition qui ont été utilisés. La causalité de la relation entre l'économie cachée et le degré de corruption exige également un certain effort d'analyse.

Afin de dissiper ces soupçons, j'évoque ici quelques résultats de ma recherche en cours concernant les taux d'imposition subjectifs. Dans ce travail, j'ai réussi à démontrer que les taux subjectifs de taxation sont pertinents pour expliquer non seulement la taille de l'économie souterraine, mais également le comportement d'autres segments visibles du marché du travail (14). Dans la section ci-après, je me focaliserai uniquement sur les déterminants du chômage pour différents pays.

5. TAUX DE TAXATION SUBJECTIFS ET TAUX DE CHOMAGE

Lors de mes recherches, j'ai effectué des calculs sur des données des pays de l'OCDE pour 1995-1999 avec des facteurs qui, dans la littérature, expliquent habituellement l'importance du chômage, mais également le niveau de corruption dans les pays donnés comme un élément du taux subjectif de taxation.

L'explication traditionnelle aux différences du chômage entre pays repose sur les éléments suivants : taxes sur le travail, générosité du système des allocations de chômage, nature du système de la négociation salariale, niveau de syndicalisation, force de la législation de protection de l'emploi, importance des normes du travail et politiques actives de marché de l'emploi et inflation [Voir Nickell (1997), Dahlin (2002)].

Il est bien connu que les taxes sur le travail influencent à la fois les décisions des travailleurs sur le volume de travail à fournir et celles des sociétés sur la quantité de main-d'œuvre à employer.

(14) Voir Lackó (2003).

La présence du taux subjectif de taxation plutôt que les taxes usuelles est susceptible de modifier ces effets traditionnels des taxes sur le travail : des taux d'imposition subjectifs plus élevés dus à un environnement de plus en plus corrompu sont susceptibles non seulement de décourager l'offre de travail, mais ils peuvent en outre contribuer à une réduction de la demande de main-d'œuvre.

Comme le déclare Nickell (1997), un système d'allocations de chômage généreux augmente le chômage selon deux mécanismes. (1) Il atténue la peur du chômage et augmente directement la pression des employés sur les salaires. (2) Il diminue l'« efficacité » des individus au chômage comme occupants potentiels des postes vacants, en les autorisant à être plus sélectifs.

Le système de négociation salariale exerce différents impacts secondaires sur le chômage. Les syndicats et l'indicateur reflétant le degré de syndicalisation peuvent jouer un rôle important dans le système de négociation. Une grande couverture syndicale tend à contribuer à augmenter le salaire et, de cette manière, à accroître le taux de chômage. Cet effet peut cependant être annihilé si les syndicats et les employeurs parviennent à coordonner les activités de négociation.

Le taux d'inflation a été inclus dans ces régressions afin de corriger les changements intervenant sur le plan de la politique macroéconomique.

TABLEAU 5 : REGRESSIONS POUR LE TAUX DE CHOMAGE

	Variable dépendante : taux de chômage		
	[1] avec coin fiscal objectif	[2] avec coin fiscal objectif et corruption	[3] avec coin fiscal subjectif
En coin fiscal	0,79 [6.62]	0,66 [4.86]	
En corruption		-0,55 [-3.1]	
En coin fiscal subj			0,62 [7.93]
En allocations	-0,035 [0.43]	0,115 [1.52]	0,13 [1.73]
Convoit	0,0076 [5.62]	0,0057 [4.78]	0,0057 [4.82]
Coordination	-0,23 [-9.39]	-0,26 [-11.6]	-0,26 [-11.65]
Densité	0,0047 [3.36]	0,008 [4.39]	0,0083 [6.12]
Couverture			
En inflation	-0,065 [2.10]	-0,061 [-1.83]	-0,064 [-1.90]
Tendance	-0,05 [-3.17]	-0,063 [-4.47]	-0,0064 [-4.48]
Dummy	HONG, ALL	HONG, ALL	HONG, ALL
Nombre d'obs.	125	119	119
R2	0,65	0,74	0,74
RMSE	0,2916	0,2517	0,2516

Sources : propres calculs.

Certains résultats sont présentés dans le Tableau 5. Les différentes régressions expliquent le taux de chômage dans les pays de l'OCDE au cours des années 1995-1999. Les équations de régression ont été estimées à l'aide de la méthode « Two-stage Least Squares » (Deux niveaux, moindres carrés), avec erreurs standard corrigées selon White en présence d'hétéroscédasticité. Etant donné que la variable corruption peut être endogène, elle devait être instrumentalisée. Les instruments sont : la valeur moyenne de cinq différents indices du fractionnement ethnolinguistique de la population, l'origine légale de la Loi sur les Sociétés ou du Code du commerce (droit coutumier anglais), le pourcentage de la population qui ressortissait à la religion protestante et la valeur absolue de la latitude du pays.

Ici, nous avons trois régressions différentes : une sans la variable représentant la corruption [colonne (1)], une autre avec la variable de corruption comme variable supplémentaire [colonne (2)] et une troisième avec la variable de corruption placée dans la variable du coin fiscal subjectif [colonne (3)].

Dans la première régression, les paramètres des variables suivantes sont significatifs et dotés du signe approprié : le « coin fiscal », une proxy des rigidités du marché de l'emploi (p. ex. le pays a rejoint les Etats signataires de la convention OIT protégeant les travailleurs), le niveau de coordination entre employeurs et travailleurs dans la négociation salariale, le degré de syndicalisation, l'inflation et une tendance temporelle. Le coefficient de la mesure résumée des montants des allocations n'est pas significatif. L'effet de la couverture syndicale étant négligeable, il a été supprimé de ces régressions.

Si nous prenons en considération l'indice de corruption comme variable supplémentaire, le signe de cette variable s'avère négatif, ce qui signifie qu'une corruption plus grande est associée, *ceteris paribus*, à un taux de chômage plus élevé. Dans la régression (2), nous pouvons voir que la variable de la mesure résumée des montants des allocations devient quasiment significative, et que le R2 ajusté est égal à 0.74. Il est intéressant d'observer que la valeur absolue des paramètres du « coin fiscal » et de l'indice de corruption est très proche, et que leurs signes sont opposés. Cela signifie que si nous tenons compte de la corruption comme d'un élément du « coin fiscal » subjectif [voir la colonne (3)], le coefficient du « coin fiscal » subjectif est particulièrement similaire au coefficient mentionné dans la colonne (2).

TABLEAU 6 : REGRESSIONS POUR LE TAUX DE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

	Variable dépendante : taux de chômage de longue durée			
	[1] avec coin fiscal objectif	[2] avec coin fiscal objectif et corruption	[3] avec coin fiscal subjectif	[4] avec coin fiscal subjectif et densité syn- dicale et cou- verture syndicale
En coin fiscal	1,39 [4.88]	1,1 [4.58]		
En corruption		-1,42 [-4.69]		
En coin fiscal subj.			1,21 [6.03]	0,68 [4.94]
En allocations	0,135 [0.99]	0,58 [3.76]	0,52 [3.86]	0,28 [2.53]
Convoit	0,017 [6.47]	0,0123 [4.37]	0,012 [4.42]	0,011 [5.03]
Coordination	-0,317 [-5.42]	-0,301 [-5.77]	-0,31 [6.02]	-0,41 [-9.74]
Densité				0,087 [6.20]
Couverture				0,56 [6.03]
En inflation	-0,147 [-2.84]	-0,22 [-3.33]	-0,21 [-3.44]	-0,153 [-3.51]
Tendance	-0,084 [-2.96]	-0,104 [-4.15]	-0,104 [-4.26]	-0,108 [-5.45]
Dummy	HONG,ALL	HON,ALL	HONG,ALL	HON,ALL
Nombre d'obs.	122	116	116	116
R2	0,7	0,77	0,78	0,87
RMSE	0,5	0,4462	0,4407	0,3464

Source : propres calculs.

Le Tableau 6 présente les calculs de régression qui expliquent le taux de chômage de longue durée. Dans les colonnes (1) et (2), les régressions ne contiennent pas les variables relatives au syndicat (la densité et la couverture syndicales). Dans ces régressions, nous pouvons voir les mêmes caractéristiques que dans le taux total du chômage : un paramètre positif significatif pour le « coin fiscal », un paramètre avec une valeur absolue similaire mais dotée d'un signe opposé comme celui pour l'indice de corruption. Néanmoins, l'importance de l'effet de ces facteurs (le « coin fiscal », et l'indice de corruption, c.-à-d. le « coin fiscal » subjectif) est plus grande dans le cas des chômeurs de longue durée (1,2 contre 0,6). Nous pouvons affirmer que la sensibilité du chômage de longue durée aux taux de taxation subjectifs est deux fois plus forte que le taux total du chômage. Lorsque nous tenons compte des effets tout à la fois du degré de syndicalisation et de la couverture syndicale [voir colonne (4)], le paramètre de la couverture syndicale obtient une forte signification positive, le paramètre du coin fiscal subjectif une valeur moindre, mais reste hautement révélateur. Le R2 ajusté a augmenté de 0,77 à 0,87.

Combinés, les calculs précédents démontrent que, dans les pays de l'OCDE, le taux d'imposition subjectif semble être une variable explicative importante pour les développements tant dans les segments visibles que non visibles du marché de l'emploi.

6. RESUME

Comme généralement admis, il existe trois causes principales à la présence de l'économie souterraine dans les économies de marché des pays industrialisés : le fardeau fiscal excessif, le poids de la législation et le haut niveau de corruption. Ces facteurs sont également importants dans les actuels pays en transition. Toutefois, étant donné que la transition consiste en un changement systémique dans les institutions de la société et de l'économie, les facteurs institutionnels ont plus de pouvoir d'influence sur les activités souterraines ici que dans les économies de marché des pays industrialisés.

L'économie souterraine était déjà présente sous le régime communiste. Ses causes, toutefois, étaient spécifiques à ce système, rappelons : les carences permanentes et l'impossibilité de fonder et d'exploiter des entreprises privées légales.

Le nouveau système après 1989 a entraîné de grands changements, souvent d'ailleurs inattendus, dans les anciennes économies à planification centralisée. Une forte baisse de la production a eu lieu en même temps qu'une forte inflation, un accroissement du chômage et des taux élevés d'inactivité. Le rôle de l'Etat a diminué de manière drastique et la propriété privée a augmenté au travers du processus de privatisation et de l'émergence de nouvelles entreprises privées. La redistribution directe fut remplacée par la taxation afin d'assurer des revenus à l'Etat. La taxation fut introduite à des niveaux plutôt élevés, parce que les revenus fiscaux devaient

financer, d'une part, les dépenses traditionnellement élevées de bien-être héritées du communisme et, d'autre part, les nouvelles missions, par exemple, la mise à disposition d'allocations de chômage.

Des changements radicaux se sont également produits dans la composition sectorielle de la production. L'industrie lourde socialiste a quasiment disparu, tandis que la quantité et la qualité des activités tertiaires ont fortement augmenté. Certains pays en transition disposent déjà actuellement de parts similaires des services dans la production que dans les économies de marché des pays industrialisés. Les pénuries, les listes d'attente pour des voitures, des appartements, des lignes téléphoniques, des produits électroniques, etc. ont disparu, toutefois le pouvoir d'achat réel des salaires et des revenus a fortement diminué. Dans le cadre de ce processus, un grand nombre de services bon marché ou gratuits fournis sous l'ère socialiste ont été transformés en services tarifés au plein prix.

A la suite du fonctionnement arbitraire et non transparent de l'Etat sous le régime communiste, la confiance en l'Etat était traditionnellement très restreinte. Du fait des chocs provoqués par le processus de transition, la crédibilité de l'administration publique n'a cessé de se détériorer. Dans les pays postsocialistes, le niveau de corruption est élevé, nettement plus élevé que dans les économies de marché des pays industrialisés. Tous ces éléments ont abouti à une croissance de l'économie souterraine dans les pays en transition.

L'expérience des économies des pays industrialisés et des pays en transition a enseigné que les effets des taux d'imposition et de l'environnement institutionnel sur le monde industriel sont inséparables : une simple comparaison des taux d'imposition légaux dans les différents pays peut s'avérer trompeuse si nous ne prenons pas en compte l'environnement dans lequel leur impact se fait ressentir, particulièrement la manière dont les pouvoirs publics interviennent dans les pays concernés. Afin de réaliser une comparaison mieux appropriée, nous avons défini un nouvel indicateur, le taux subjectif d'imposition, qui correspond à un taux de taxation traditionnel pondéré par le niveau d'inefficacité de l'environnement institutionnel. Au moyen d'estimations de régression pour plusieurs pays, nous avons montré que le taux d'imposition subjectif est pertinent pour expliquer non seulement l'étendue de l'économie souterraine, mais encore les développements des segments visibles du marché du travail, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays en transition.

(Traduction)

ANNEXE : VARIABLES, DEFINITIONS, SOURCES DES DONNEES

Taux de chômage : nombre de chômeurs par rapport aux forces de travail concernées, source : KILM, 2001

Taux de chômage de longue durée : personnes sans emploi présentant des périodes continues de chômage pouvant atteindre un an ou plus, en pourcentage des forces de travail globales, source : KILM, 2001

COIN FISCAL : cotisations de sécurité sociale et revenu personnel des travailleurs et des employeurs moins les transferts en tant que pourcentage du coût du travail brut, un gagne-pain couple marié au niveau salarial d'un travailleur de production moyen, OCDE Taxing Wages, 2001

SOCSO : taux des cotisations de sécurité sociale, source : Schaffer et Turley (2000)

CORRUPTION : indice de corruption : niveau de corruption étalonné sur une échelle de 10 (le moins) à 1 (le plus), source : Transparency International

ALLOCATIONS : mesure résumée de l'OCDE des montants des allocations : moyenne pondérée des taux bruts de remplacement sur sept durées possibles de chômage. Benefit and wages, OCDE, 2002 et Vodopivec, Wörgötter, Raju (2003)

CONVOIT : Convention OIT : nombre cumulé de conventions OIT ratifiées par le pays. Basé sur les documents légaux, source : Rama et Actecona (2002)

COORDINATION : coordination (employeurs + travailleurs) : les degrés de coordination entre employeurs et organisations syndicales sont classés selon une échelle de 1 (faible) à 3 (élevée), source : Riboud et al (2002)

DENSITE : pourcentage de la densité syndicale des travailleurs salariés qui font partie d'un syndicat, source : Riboud et al (2002)

COUVERTURE : indice de couverture syndicale : 1 : moins de 25 % des travailleurs salariés sont couverts par des conventions collectives, 2 : 26 à 69 % sont couverts, 3 : 70 % ou plus sont couverts. Source : Riboud et al. (2002)

INFLATION : taux d'inflation, source : OCDE, Economic Outlook, 2000

Fractionnement ethnolinguistique : valeur moyenne de cinq indices différents du fractionnement ethnolinguistique. Sa valeur s'échelonne de 0 à 1. Source : La Porta et al. (1998)

Origine légale : identifie l'origine légale de la Loi sur les sociétés ou du Code commercial de chaque pays. Source : La Porta et al (1998)

Religion : pourcentage de la population de chaque pays qui fait partie de la communauté protestante. Source : La Porta et al. (1998)

Latitude : valeur absolue de la latitude du pays, répartie selon une échelle de 0 à 1. Source : La Porta et al. (1998)

Log PNB/tête d'habitant : logarithme du PIB par tête d'habitant exprimé en dollars US à parité du pouvoir d'achat, OCDE, 2000

BIBLIOGRAPHIE

Árvey, J. et Vértes, A. (1992), A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon (La magnitude du secteur privé et de l'économie souterraine en Hongrie), *Statisztikai Szemle*, 4 (7), pp. 517-529.

Alexeev, M., Pyle, W. (2001), A Note on Measuring the Unofficial Economy in the Former Soviet Republics, *William Davidson Working Paper Numéro 436*, Septembre, 2001.

Dahlin, B. (2002), Unemployment and Labor Market Rigidities within the OECD: 1989-2000, mimeo, Duke University, Durham, USA.

Eilat, Y., Zinnes, C. (2000), The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance, *CAER II Discussion Paper No. 83*, Harvard Institute for International Development.

Friedman, E., Johnson, A., Kaufmann, D., Zoido-Lobaton, P. (2000), Dodging the grabbing hand: determinants of unofficial activity in 69 countries, *Journal of Public Economics* 76, pp. 459-493.

Gábor, R. I. et Galasi, P. (1981), A "második" gazdaság. Tények és hipotézisek (La 'seconde' économie: Faits et Hypothèses) Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Gács, J. (2003), Structural Change and Catching Up: Experience of the Ten Candidate Countries in: Mooslechner, P., et Tumpel-Gugerell, G. (eds.), *Convergence and Divergence in Europe - Growth and Regional Development in an Enlarged European Union*, Cheltenham, Northampton : Edward Elgar.

Grossmann, G. (1991), Wealth Estimates Based on the Berkeley-Duke Émigré Questionnaire: A Statistical Compilation, *Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR*, N°. 27, Mai.

Hanousek et Palda (2002), Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries, *CERGE-EI Discussion Paper N° 96*.

OIT (2001), Key Indicators of the Labour Market (KILM).

Johnson, S., Kaufmann, D. et Zoido-Lobaton, P. (1998), Corruption, Public Finance and the Unofficial Economy, *Discussion Paper de la Banque Mondiale*.

Johnson, S., Kaufmann, D., Schleifer, A. (1997), Politics and Entrepreneurship in Transition Economies, *the William Davidson Institute at the University of Michigan, Working Paper Numéro 57*.

Kaufmann, D. and Kaliberda, A. (1996), Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework for Analysis and Evidence, in Kaminski, B. (ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Londres : M.E. Sharpe, pp. 81-120.

Kornai, J. (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A., Vishny, R. (1998), The Quality of Government, *National Bureau of Economic Research Working Paper: 6727*, Septembre 1998.

Lackó, M. (1998), Hidden economies of Visegrad countries in International Comparison : a household electricity approach, in Halpern, L. and Wyplosz, Ch. (1998), *Hungary: Towards a Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lackó, M. (2000a), Hidden economy - an unknown quantity? Comparative analysis of hidden economies in transition countries 1989-1995, *The Economics of Transition*, Vol. 8. No. 1, pp. 117-149.

Lackó, M. (2000b), Do Power Consumption Data Tell the Story in *Plan, Shortage and Transition*, Muskin, E. et Simonovits, A. (éds), Harvard U. Press, 2000.

Lackó, M. (2000c), *Egy rázószektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján* (Un secteur choquant : l'économie souterraine et ses impacts dans les pays postsocialistes à l'aide d'estimations basées sur la consommation d'électricité par les ménages), TÁRKI-KTI, Budapest, 2000.

Lackó, M. (2003), 'Wandering around' the segments of labor market: cross-country comparison of the impact of tax rates and corruption, article présenté à l'Introductory Workshop on Enterprise Development, Informal Economy and Labour Markets, Avril 4-5, 2003, Institut des études économiques internationales de Vienne, Autriche.

Loyza, N. A. (1997), The Economics of the Informal Sector, A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America, *Policy Research Working Paper*, Banque Mondiale.

Nickell, S. (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, Numéro 3., pp. 55-74.

OCDE (1998), *The Tax/benefit Position of Employees*, Organisation pour la coopération et le développement économique, Paris.

Rama, M. et Actecona, R. (2002), A Database of labor market Indicators across Countries, Banque Mondiale, Washington D.C..

Riboud, M., Sanchez-Paramo, C., Silva-Jauregui, C.(2002), Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and labor Market Performance in Central and Eastern European countries in the 1990s, *Employment Policy Primer*, Banque Mondiale.

Rose-Ackermann, S. (1997), *Corruption and Development*, Washington D.C.: Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le développement de l'économie.

Schaffer, M.E. et Turley, G (2000), Effective versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies, *Working Paper Numéro 347*, The William Davidson Institute.

Schneider, F. (2002), The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, *Discussion Paper N° 514*, IZA Bonn.

Schneider, F. et Enste, D. (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII, mars 2000, pp. 77-114.

Treml, V. (1992), A Study of Labor Inputs Into the Second Economy of the USSR, *Berkeley-Duke Occasional Papers on the Second Economy in the USSR*, N° 33, janvier.

Vodopivec, M., Wörgötter, A. et Raju, D. (2003), Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s, *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0310, Banque Mondiale.

TABLE DES MATIERES

L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST : L'IMPACT DES TAXES ET DE LA CORRUPTION

1. INTRODUCTION	951
2. ETENDUE ET METHODES DE MESURE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LES PAYS EN TRANSITION	953
3. UN NOUVEL INDICATEUR : LE TAUX SUBJECTIF DE TAXATION	957
4. TAUX SUBJECTIFS D'IMPOSITION ET TAILLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE	958
5. TAUX DE TAXATION SUBJECTIFS ET TAUX DE CHOMAGE	964
6. RESUME	969
ANNEXE : VARIABLES, DEFINITIONS, SOURCES DES DONNEES	971
BIBLIOGRAPHIE	973

LE ROLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE ET LES POLITIQUES ACTUELLES VISANT A LA COMBATTRE

PAR **LAURA CASTELLUCCI (1)**

Professeur, Faculté des Sciences économiques, Université "Tor Vergata", Rome

1. LE CADRE GENERAL ET L'AMPLEUR DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE AVANT L'ANNEE DE L'EURO

Pour beaucoup « d'observateurs », l'Italie se caractérise par un secteur souterrain (2) particulièrement actif – censé encore s'étendre – que l'on estime encore plus important que le secteur correspondant des pays de l'Union européenne, à la seule exception (peut-être) des autres pays méditerranéens. Vu la difficulté de mesurer ce secteur, inconnu par définition, divers institutions et auteurs (dont moi-même et un coauteur) se sont essayés à élaborer des données chiffrées. Pour ce faire, plusieurs méthodes ont été conçues et utilisées afin de parvenir à une mesure, la plus précise possible, dans plusieurs pays et sur une durée de plusieurs années. Même si toute tentative de précision est par essence vaine quant au *niveau* de l'économie souterraine, on peut néanmoins, en usant de la même méthode de calcul pour toutes les années, saisir avec précision la *dynamique* de l'économie parallèle. C'est pour cette raison que je préfère me concentrer sur la dynamique de l'économie souterraine plutôt que sur son étendue (3), du moins pour ce qui concerne le cadre général de l'Italie.

Pour décrire le fonctionnement de l'économie italienne au cours de ces 50 dernières années – jusqu'en 1999, l'année de l'euro – je mettrai en exergue trois caractéristiques, généralement, admises que j'esquisserai plus loin. On peut raisonnablement penser que le miracle économique est dû à un modèle de croissance emmené par les exportations ; une politique fiscale expansionniste ou "bienveillante" a en général accompagné le fonctionnement du système alors que la politique monétaire

(1) Ce document repose sur un article précédent présenté lors d'une conférence qui s'est tenue à Rome, à l'Université de Tor Vergata, sur "L'économie non observée : Mesure et questions de politique", 20-21 janvier 2003, organisée conjointement par l'OCDE, ISTAT, CEIS, CENSIS.

(2) Dans le cadre de cet article, j'utilise indifféremment les termes économie souterraine, économie parallèle, économie noire et d'autres expressions similaires pour de simples raisons de non-répétition.

(3) Voir Annexe 3.

a joué un rôle de chien de garde. Pour réaliser l'objectif d'exportation, on a (largement) recouru à l'outil de la dévaluation des taux de change, alors que la politique fiscale expansionniste a été responsable de l'aggravation de la déjà lourde dette publique (qui reste aujourd'hui encore une préoccupation majeure) afin de financer des déficits plus larges.

A ces facteurs structurels, je propose d'en ajouter un autre, aussi fondamental que ceux mentionnés, qui est l'économie souterraine.

Comme je l'ai déjà évoqué, au cours de ces six dernières années, je me suis consacrée, avec un coauteur, à une étude appliquée approfondie (en recourant principalement à la méthode de « demande d'argent liquide » et en remontant jusqu'aux années '70) sur l'économie parallèle en Italie (4). Notre étude a livré au moins deux résultats particulièrement limpides. Primo, la part de l'économie souterraine par rapport au PNB est relativement stable depuis 1970 et, secundo, la part de l'économie parallèle dans notre Mezzogiorno a toujours été plus élevée que dans le reste du pays. On avait beau plus ou moins s'attendre au dernier résultat, le premier a été une surprise. En d'autres termes, nos calculs confirment ce qu'un observateur extérieur présume de l'Italie : l'économie parallèle est plus fortement ancrée au Sud que dans les régions du Nord et du Centre et il en a toujours été ainsi. En réalité, l'ampleur de l'économie parallèle du Sud est, en fait, plus importante que dans le reste de la péninsule, mais ce n'est ni l'unique différence, ni la plus significative entre les deux parties du pays. Entre elles, on relève d'autres divergences qualitatives très importantes qui dépendent des causes de l'économie souterraine, étroitement liées à l'environnement socioéconomique et qu'il ne faut pas perdre de vue si on tente de contrer l'existence réelle de l'économie noire par la mise en oeuvre d'une intervention politique ad hoc (voir ci-dessous).

En ce qui concerne le premier résultat, le résultat surprenant, je me suis autorisée à le qualifier de Taux naturel de l'économie souterraine précisément pour attirer l'attention sur la dimension structurelle du phénomène. En d'autres termes, je tente de souligner que, pour les années observées (de 1970 jusqu'à 1997, voir tableau 1 et Graphique 1), l'économie parallèle - en écartant pour le moment le problème de son importance réelle - fluctue autour d'une valeur moyenne sans que l'on puisse y déceler cette tendance à l'amplification si souvent décrite (pas même au cours de ces dernières années - non représentées dans le graphique). Je suis arrivée à ce résultat en recourant à une méthode indirecte de mesure de l'économie souterraine, plus précisément par la méthode monétaire (ajustée) de Tanzi (5), mais j'ai également

(4) Bovi M.-Castellucci L., Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate, *Economia Pubblica*, 2001, anno xxxi, n° 6.

Bovi M.-Castellucci L., "What do we know about the size of the underground economy in Italy beyond the common wisdom?", *Quaderni Ceis*, 1999, n° 120.

Bovi M.-Castellucci L., plusieurs petits articles dans le *Newsletter Ceis*, en 1996, 97,98, 00.

(5) Voir la brève annexe au présent article et/ou le texte complet, (en italien) in *Economia pubblica*, n° 6, 2001 ou un article antérieur (en anglais), *Quaderni Ceis* 99, disponible sur ma page Internet.

trouvé la confirmation de ce résultat en recourant à d'autres techniques. La méthode directe de mesure de l'évasion fiscale est l'une des méthodes utilisées. J'en ai également employé une autre qui fait usage des données du marché de l'emploi et prend en compte comme indicateur de l'économie parallèle le taux entre travailleurs non réguliers et travailleurs réguliers (ou la situation de travail). L'évasion fiscale (notamment de la Taxe sur la valeur ajoutée) varie au cours de la période d'observation, mais montre des signes d'une tendance plus à la baisse qu'à la hausse (il sera intéressant de voir si, selon les prévisions théoriques, les signes de la tendance à la baisse seront renversés à la suite de la toute dernière amnistie fiscale promulguée par le gouvernement actuel). La même chose est vraie pour le ratio entre les travailleurs réguliers et non réguliers qui semble fluctuer plutôt que suivre une tendance précise à la hausse, du moins jusque dans ces dernières années.

1.1. LE SUD OPPOSE AU CENTRE-NORD

La définition de l'économie italienne comme une économie « dualiste » doit être entendue dans son sens le plus étroit. Les deux parties du pays, le Sud et le Centre-Nord ne sont pas simplement deux régions à des stades différents de développement (6) ou avec simplement des niveaux différents de revenu par tête d'habitant. Dans un certain sens, il s'agit de deux réalités différentes. Ceci se vérifie sous beaucoup de rapports (productivité du travail et du capital, efficacité de l'administration publique, aspects sociologiques comme le taux de fertilité, fréquence des divorces, scolarité, etc.) y compris celui de l'économie souterraine. En d'autres termes, l'économie parallèle (EP) dans cette partie du pays n'exprime pas un volume différent d'un phénomène unique, il s'agit d'un phénomène substantiellement dissemblable ayant pour racines des motivations et des causes différentes. La pertinence de cette remarque, si elle est correcte, l'est en tout cas en termes de politique parce qu'aucune stratégie n'est efficace si elle ne touche pas les causes des effets auxquels elle tient à remédier. Et pour donner une explication à cette croyance, il suffit de réfléchir au fait que l'EP, voire simplement l'évasion fiscale, dans le Sud est effectivement plus importante que dans le reste du pays (comme le déclare la sagesse conventionnelle et le confirment les données) malgré le fait que, dans le passé, les gouvernements (tous sans exception), nourris de l'espoir d'accélérer le développement de la région, lui ont toujours accordé des stimulants fiscaux exceptionnels en termes de réduction tant de l'impôt sur les sociétés que des cotisations de sécurité sociale (et, pour ces mêmes années et dans certains cas, la disposition a même pris la forme d'une exemption totale).

(6) Je suis très sceptique quant à l'histoire d'un "rattrapage" du Sud qui est l'explication naturelle du dualisme du pays lorsque l'on part de l'idée de parties géographiques qui expérimentent deux stades différents de développement. Pour moi, il n'existe aucun indice probant permettant de croire à cette explication : ni le revenu par tête d'habitant, ni la consommation par tête d'habitant ne parviennent à combler le fossé.

L'impôt sur les sociétés et les cotisations de sécurité sociale sont généralement considérés comme responsables de la décision des entreprises de prendre le maquis et, de fait, des taxes plus élevées sont associées à une économie souterraine plus étendue et les taux fiscaux moins élevés à des économies parallèles plus modestes. Ceci n'est pas le cas pour l'Italie du Sud. D'un point de vue politique, ce résultat est un enseignement essentiel parce que, sous un angle plus théorique, il s'agit d'un encouragement à chercher des explications plus spécifiques. Pour cette raison, j'ai tenté de trouver une manière (convaincante) de mesurer indépendamment l'EP pour les deux parties du pays. La procédure, quelque peu complexe (pour cela aussi, voir nos articles de 1999 ou de 2001), est basée sur une équation (reproduite en tant qu'équation [*] dans l'Annexe 1) exprimant la demande de travailleurs irréguliers par les entreprises, qui peut être estimée en se rapportant au pays et globalement et séparément, en faisant uniquement référence à la partie Sud du pays. Les deux régresseurs significatifs dans l'équation sont la rigidité du marché de l'emploi et la « pénalité escomptée ». Je propose de réfléchir sur la dernière comme étant la « crédibilité » de l'Etat et je m'attends à ce qu'elle joue un rôle plus important dans l'explication de l'EP pour le Sud plus que pour le reste de la péninsule. J'ai pensé que ce qui importait n'était pas le fait d'avoir moins de taxes à payer (cela n'était pas pertinent comme je l'ai déjà mentionné), mais bien l'idée qu'être découvert a une probabilité (subjective) qui était importante. En d'autres termes, pour expliquer l'existence d'une économie souterraine plus présente au Sud, malgré les taux fiscaux plus faibles d'impôt sur les sociétés et des cotisations de sécurité sociale moindres que dans le reste de la botte, il faut que, dans cette partie du pays, la crédibilité de l'Etat soit mince tant d'un point de vue absolu que relatif. Au terme de notre exercice empirique, où la « crédibilité » de l'Etat se mesure par la « probabilité subjective d'être découvert », je m'attendais à trouver que la variable incorporant cet aspect joue un rôle plus important dans l'explication de l'EP dans les régions du Sud que dans les autres, et c'est effectivement ce que j'ai trouvé.

2. LE TAUX NATUREL D'ECONOMIE SOUTERRAINE

L'étrange stabilité de l'étendue de l'activité souterraine nécessite des tentatives d'explications si possible fondées sur des observations empiriques. D'un point de vue statistico-économétrique, j'ai réellement trouvé une relation d'équilibre parmi les variables proposées par Tanzi pour expliquer l'économie parallèle. D'un point de vue économique, l'interprétation de mes résultats est plus difficile parce que le concept d'un équilibre économique est, en soi, complexe. Autrement dit, la réelle stabilité que l'on observe quant au pourcentage de l'économie souterraine dans le PNB nous apprend que notre économie a toujours fonctionné avec une proportion plus ou moins constante de l'économie irrégulière par rapport à l'économie régulière, et c'est ce que je considère être un TNES.

Ainsi, ayant constaté que l'EP correspond à un phénomène structurel, une autre question vient à l'esprit. Comment est-il possible que, durant les années observées, aucun gouvernement (et il y en a eu beaucoup, étant donné que plusieurs n'ont duré que quelques mois) ne soit parvenu à combattre l'EP ? Est-ce simplement un "échec gouvernemental" de plus ou faut-il chercher une autre explication ? La réponse que je propose est la suivante : aucun gouvernement n'a été mandaté pour combattre l'économie souterraine, parce que celle-ci *est susceptible* d'avoir, abstraction faite de toute dimension morale, un rôle positif à jouer en termes d'un certain rendement économique. Du point de vue économique, pour le gouvernement, l'existence de l'EP peut paraître attrayante puisqu'on peut en retirer un certain bénéfice à partir du moment où elle atteint une dimension donnée, soit en forme de recettes fiscales, soit en termes de taux de chômage réel inférieur au taux officiel. Ma position consiste à vérifier s'il existe des raisons de croire qu'aucun gouvernement n'a réellement été déterminé à combattre l'EP dans le passé, en raison des gains escomptés mentionnés, et si aujourd'hui ces motifs ont disparu.

3. L'ECONOMIE SOUTERRAINE ET L'ETAT-PROVIDENCE

En fait, il n'est pas inhabituel de trouver dans la littérature (théorique et/ou empirique) des preuves quant à la possibilité de "retirer des bénéfices" de l'existence d'un secteur souterrain ou simplement de l'évasion fiscale, en termes de recettes fiscales (7). C'est le cas pour l'Italie durant la période 1970-1985. Il est possible de montrer que, durant ces années, l'existence de l'EP est associée à des gains de recettes. Pour le voir, il faut effectuer un exercice empirique conformément à la méthodologie de Von Zameck (8) et calculer le taux de croissance du PNB nominal nécessaire pour éviter des pertes de recettes fiscales dues à l'évasion fiscale. Le Graphique 2 (voir l'annexe) illustre ces observations. Comme le fait apparaître le graphique, après 1985, les choses commencent à changer. Le taux de croissance du PNB nominal nécessaire pour éviter des pertes fiscales a commencé à coïncider avec le taux de croissance (déclinant) du PNB réel puis à le dépasser. Le gouvernement a eu alors recours à sa première (et, du point de vue des recettes, très rémunératrice) amnistie fiscale et lorsque les recettes extraordinaires des amnisties fiscales tendent juste à contrebalancer la perte (éventuelle) due à l'évasion fiscale, c'est le marché du travail qui peut expliquer pourquoi le gouvernement n'a pas continué à s'engager à lutter contre l'EP qui, après tout, est considérée comme un moyen d'alléger le chômage (particulièrement dans le Sud) en présence d'une politique budgétaire restrictive.

C'est, en fait en 1984 que le taux de chômage a atteint des taux à deux chiffres, plus précisément 10.4% et, depuis, n'est plus jamais redescendu en dessous de la barre des 10% jusqu'en 2001 (9,5%). Quand le taux officiel du chômage est élevé, les em-

(7) Une référence classique est : Peacock A.T.-Shaw G.K., "Tax evasion and tax revenue loss", *Public Finance/finances Publiques*, 1982, vol.37, n° 2.

(8) Von Zameck W., "Tax evasion and tax revenue loss: another elaboration of the Peacock-Shaw approach", *Public Finance/Finances Publiques*, 1989, vol.44, n° 2.

plis non réguliers sont vus d'un bon œil par le gouvernement, (probablement) par les syndicats et par les travailleurs eux-mêmes qui sinon n'auraient guère d'autre solution que de s'inscrire au chômage. Dans cette optique, la présence d'un secteur souterrain peut être considérée comme une manière de faire en sorte que la société se porte mieux. Je suis encline à croire que c'était le cas en Italie et l'année 1993 est cruciale pour expliquer ma position sur la question.

En 1993, (et au cours des deux années suivantes), après 8 ans d'EP relativement stable, son taux enregistre une augmentation significative de 2%, selon les chiffres obtenus en recourant à la méthode Tanzi (ajustée) indiquée au début. Le plus remarquable est d'avoir trouvé le même niveau d'augmentation de l'EP par une autre méthode de mesure, celle qui recourt au marché de l'emploi. En réalité, le taux de production réel par tête d'habitant (au prix de 1990) des travailleurs clandestins a fait un bond en avant de deux-(trois) points de pourcentage en cette même année 1993. La raison de cette progression peut être trouvée dans la prise de cours des accords de Maastricht.

Afin de remplir les conditions, l'Italie a dû réduire de manière drastique sa dette publique, notamment en réduisant ses dépenses publiques et/ou en augmentant ses recettes fiscales. La dette fort élevée était le résultat des options de politique économique du passé, qui visaient, comme je l'ai déjà indiqué, à assurer la 'paix sociale' en augmentant les dépenses publiques. La restriction imposée par le traité de Maastricht a obligé le gouvernement italien à promulguer une politique budgétaire restrictive (ce qu'il a fait), mais comme rien n'était, évidemment, exigé en termes d'importance de l'économie irrégulière, cette dernière a pu remplacer la fonction jouée par les dépenses publiques dans le passé. En d'autres mots, je suis tentée de voir le "pic", que présente l'économie souterraine comme une force de rééquilibrage, en termes d'effet social, occasionné par la nouvelle politique budgétaire restrictive. Après quelques années, les raisons structurelles prévalurent une fois de plus et le niveau tend à revenir à son niveau naturel.

Les faits que je viens de relater sont basés sur une étude méticuleuse des macrodonnées pour la période analysée, étude qui m'a amenée à croire qu'aucun gouvernement n'a jamais voulu combattre l'EP quoique pour des raisons différentes au fil des ans. L'analyse remonte à 1970 et se rapproche le plus possible de la période actuelle (9), - en fait j'ai fait une tentative pour approcher l'année 2001. L'analyse remonte jusqu'en 1970 principalement pour deux raisons. C'est dans les années '70 que la structure économique de l'Italie semble changer grâce à un processus d'intégration verticale des entreprises et c'est au début des années '70 ('73) qu'est introduit un

(9) Incidemment, je suis en train de travailler avec mon co-auteur à une mise à jour de l'EP à l'aide de la méthode Tanzi ajustée. Nous avons réalisé une réactualisation du tableau 1 jusqu'en 2001 mais étant donné qu'il y a eu plusieurs ruptures structurelles dans les séries temporelles, et tout autant dans l'argent liquide et le M2 des familles, nous devons procéder à des examens plus détaillés encore, avant de faire circuler cette mise à jour. Je puis toutefois déjà déclarer que l'EP ne semble pas connaître de croissance.

système moderne personnel de taxation se substituant à un système relatif à l'exercice du droit de propriété ne produisant que peu de recettes (10). Le fait que, durant les années '70-'97, le rapport entre l'économie irrégulière et l'économie régulière ait été plus ou moins constant, m'a convaincue que l'EP en Italie ne peut s'expliquer qu'en termes de raisons structurelles. Et étant donné qu'aucun changement substantiel n'est détectable dans les caractéristiques structurelles (pertinentes) de notre économie au cours de cette période d'observation étroite, la découverte d'une EP relativement stable n'est, donc, pas trop étrange. Naturellement, je ne nie pas qu'une réduction des taux fiscaux ou des cotisations à la sécurité sociale soit susceptible de contribuer à réduire l'évasion fiscale (11), ou qu'une plus grande probabilité - temporaire - d'être découvert lorsque l'on s'adonne à l'évasion fiscale puisse aboutir au même résultat. Toutefois, je considère que de telles interventions ne sont capables d'affecter l'évasion fiscale ou l'EP que de manière marginale sans vraiment atteindre les racines structurelles. Ces dernières peuvent, en tout premier lieu, être trouvées dans :

- une structure de l'économie qui "renforce" l'évasion et l'EP, basée comme elle l'est sur de très petites entreprises non technologiques (12) ;
- un faible "niveau de crédibilité" de l'Etat ;
- un haut niveau d'inefficacité de l'administration publique et son interaction avec le secteur privé ;
- une "approche bureaucratique" à tous les types et niveaux d'organisation publique qui renforce la *recherche de « rent seeking »*, rend le fonctionnement du système très confus, retarde les décisions et rend le secteur illégal très attractif.

La partie suivante, examine brièvement les deux premiers points. A propos du troisième, je souhaite simplement attirer l'attention sur le fait qu'une administration publique impuissante est non seulement forcée de tolérer la présence d'un grand secteur irrégulier (c'est une évidence que plus efficace est l'administration fiscale, moindre est l'évasion), mais crée en outre les meilleures opportunités pour les entreprises de devenir clandestines et pour les fonctionnaires de prendre un second emploi (au noir). Le secteur des services peut servir d'exemple, car certaines prestations qui devraient être fournies par l'administration publique ne sont en fait pas effectuées ou alors avec beaucoup de retard. Améliorer l'efficacité des AP n'est pas chose aisée et prend du temps. Toutefois laisser la situation en l'état semble être davantage la conséquence d'une décision que de la fatalité. Le 4ème point n'entre pas dans le cadre de la présente étude. Il suffit d'observer qu'il renforce le premier point.

(10) Voir mon chapitre sur l'Italie in Messere K. (ed), *The Tax System of Industrialized Countries*, Oxford Univ. Press 1998.

(11) Comme le suggère la théorie standard.

(12) Pour ne pas mentionner la part des travailleurs indépendants par rapport à l'emploi total qui est plus importante que dans la plupart des pays de l'OCDE.

■ L'on sait que l'EP ou simplement l'évasion fiscale ne sont pas indépendantes des structures économiques dans laquelle elles se manifestent, la dimension des entreprises et l'efficacité des autorités fiscales étant les facteurs les plus importants. Il existe actuellement quelques preuves, qui se rapportent à plusieurs pays : les petites entreprises pratiquent plus l'évasion fiscale que les grandes sociétés ; de plus, on peut relever quelques tentatives d'explication du lien entre la dimension de l'entreprise et l'évasion fiscale (13) en ce sens où elles montrent que la dimension - limitée - d'une société est le résultat d'une décision de rester petite afin de ne pas abandonner la commodité de l'évasion. Le fait que 95% de nos entreprises emploient moins de dix travailleurs (14) peut expliquer au moins une partie de notre évasion structurelle. De plus, certaines activités sont "visibles" tandis que d'autres le sont moins et occupent ainsi comparativement une meilleure position pour pratiquer l'évasion. Et une étude récente et précise (15) de la propension à éluder l'IRPEG (impôt sur les sociétés), effectuée sur la base d'une analyse statistique à variables multiples, a mis en avant, outre la dimension des entreprises qui est inversement proportionnelle à l'évasion, plusieurs facteurs spécifiques qui sont importants dans la décision de pratiquer l'évasion. Parmi ces facteurs, citons : des indicateurs financiers, tels que capital peu élevé/ratio de dette ; faible capitalisation ; constitution récente de la société. Ces facteurs prévalent en Italie.

■ Comme je l'ai déjà signalé, une faible crédibilité de l'Etat peut expliquer une autre part de notre évasion structurelle. Dans le modèle standard d'évasion fiscale, initié par l'article - qui fait école - d'Allingham-Sandmo (16), un contribuable qui « maximise son utilité », à revenu donné, décide combien investir dans l'activité risquée qu'est la fraude fiscale sur revenu. Afin de décider de frauder et dans quelle proportion, il prend en considération son taux d'imposition, l'amende qu'il devra payer au cas où il serait pris et la probabilité d'être pris. Les taux d'imposition, le niveau de la pénalité et la probabilité sont des paramètres qui affectent la décision du contribuable et qui ont été analysés dans la littérature. Sans même passer en revue cette littérature, on peut aisément imaginer des cas où une probabilité accrue d'être découvert est plus efficace pour réduire l'évasion fiscale qu'une pénalité plus élevée, tandis que, dans d'autres cas, le contraire est vrai. Dans le cas de l'Italie, je prétends que, dans le Mezzogiorno, les niveaux d'imposition et de pénalités sont, en définitive, moins efficaces pour mettre un frein à l'évasion fiscale que la probabilité d'être pris. La même chose vaut pour l'EP, qui est simplement un concept plus large que l'évasion fiscale.

(13) Voir par exemple CER, n° 3, 2001, p.48. Ils font valoir l'argument suivant : les conséquences de l'évasion sont plus grandes que le montant de la pénalité qui doit être payée au cas où l'on serait pris sur le fait par les autorités fiscales, comme le suppose le modèle de l'évasion fiscale en tant que « choix avec risque ». On présume que l'entrepreneur ne peut utiliser la même technologie de production dans le secteur caché et dans le secteur officiel.

(14) Banque d'Italie, Rapport annuel, mai 2002, p.19.

(15) Di Nicola F.- Santoro A., Determinanti dell'evasione dell'Irpeg, SIEP, 2000.

(16) Allingham M.G.-Sandmo A., "Income tax evasion: a theoretical analysis", in *Journal of public Economics*, 1972, n° 1.

4. LE CADRE GENERAL APRES L'ANNEE DE L'EURO

Je crois fermement qu'un gouvernement doit toujours s'engager à lutter contre l'évasion et à éradiquer l'économie irrégulière sur la base de considérations (morales) d'équité. En revanche, je remarque que, dans certaines circonstances, l'existence de l'évasion et de l'économie irrégulière peut être plus bénéfique que nuisible pour la prospérité d'un pays. Il a été démontré que, lorsque le modèle simple de l'évasion fiscale d'Allingham-Sandmo est élargi pour éliminer l'hypothèse d'un revenu donné et pour introduire l'offre de main-d'œuvre (c.-à-d. que le revenu du contribuable dépend du nombre d'heures de travail choisies), il est possible d'aboutir à ce que l'évasion fiscale soit socialement bénéfique en ce sens qu'elle donne un coup de fouet à la prise de risques et à la croissance du revenu (17). D'une manière similaire, l'attention a été attirée sur le fait que l'EP peut être source de gains fiscaux au lieu de pertes et réduire le taux actuel de chômage et, dès lors, améliorer la prospérité. Si tel a été le cas pour l'Italie au cours des années passées, comme le suggère mon interprétation, l'on peut se demander si, après l'année de l'Euro, les "circonstances" ont tant changé qu'elles ont supprimé toute chance de retirer des bénéfices sociaux de l'évasion fiscale et/ou de l'EP.

A la base du miracle économique italien des années '50 et '60, il y avait un très grand nombre de très petites (et moyennes) entreprises, particulièrement flexibles et avides d'entrer en concurrence dans un marché international où s'échangeaient peu de biens technologiques. La croissance économique arborait un taux faible dans les années '70 (3,8% opposés aux 6% antérieurs) avec l'importance croissante des entreprises plus grandes : un processus d'intégration verticale, à même d'engranger des économies d'échelle semblaient en marche. Malheureusement, les années '70 sont l'époque où la croissance de la taille moyenne des entreprises culmina. Au cours des décennies suivantes, on observe que la taille moyenne des entreprises commence à se réduire partout dans le monde, mais nulle part aussi vite qu'en Italie. Aujourd'hui, mon pays perd du terrain dans la compétition internationale et davantage encore dans les secteurs traditionnels et dans le secteur où prévalent les petites entreprises. Etant donné le modèle économique basé sur les exportations, la contraction du taux de croissance du PNB n'est pas une surprise, puisque nous perdons du terrain sur le plan de la compétition internationale. De plus, le recours à une dévaluation des taux de change est simplement une relique du passé alors que le pacte de stabilité exerce des contraintes sur la politique budgétaire. Dans ce scénario, substantiellement modifié, le risque est réel de recourir à l'économie souterraine pour atténuer les problèmes économiques tels que le chômage, au lieu de s'efforcer à contenir ces phénomènes. Certaines raisons me poussent à croire que c'est ce qui s'est passé au début des années quatre-vingt-dix (voir ci-dessus) et pourrait se reproduire une fois de plus. Après tout, la réduction de la taille moyenne des entreprises rend l'environnement encore plus propice pour l'EP. Ici, je vois une véritable

(17) Cowell F.A., *Cheating the government*, 1990, CA, MIT press, Tax evasion with labour income, *Journal of public economics*, 1985, vol.xxvi.

menace pour le redressement économique de l'Italie : ce qui pouvait faire l'objet de débats dans le courant des années '90 pourrait s'avérer néfaste dix ans plus tard étant donné les changements intervenus sur la scène internationale. En effet, les micro-entreprises non novatrices empêchent toute chance de rattraper le retard dans la compétition internationale ; les gains sur les exportations ne peuvent provenir d'une "impossible" dévaluation du taux des changes pour la simple raison que l'Italie fait partie de la zone euro ; aucun gain fiscal ne pourrait provenir de l'évasion fiscale parce que les changements qui ont eu lieu à l'époque de la mondialisation (18) produisent tous toujours et universellement des risques accrus de pertes de revenus (19) et l'Italie n'y fait pas exception. La tolérance d'un secteur souterrain se retrouve désormais sans le moindre soutien économique.

5. QUELQUES DISPOSITIONS POLITIQUES DE CES DERNIERES ANNEES

Un bref regard sur ces dernières années jusqu'en 2002 n'est pas inutile. Le tournant du siècle a marqué des changements majeurs en Italie. Leurs effets ne sont pas encore tous clairs à ce jour, mais ils appellent des tentatives d'explication. En premier lieu, la littérature reflète un large consensus sur la singularité de l'année 1998 comme une année montrant un certain « affaiblissement » de l'EP (voir annexe 3) ; on a souligné que cette tendance risquait bien de se poursuivre au cours des années suivantes '99 et 2000 (voir Zizza, ma note de bas de page 9 et al.). En deuxième lieu, il faut enregistrer le grand effort produit par notre Office statistique national et par Eurostat afin d'éliminer l' "underground" du système des comptes nationaux lorsque l'on mesure le PNB (c.-à-d. que l'on vise l'exhaustivité dans la collecte des données (20)). En troisième lieu, la morale et l'équité reprennent (probablement) le dessus depuis que l'entrée en vigueur de la loi budgétaire de l'année 1999, la réduction de l'économie clandestine et les éventuelles politiques mises en œuvre pour inciter les gens à sortir de l'économie noire, sont explicitement prises en compte. (Un comité a également été créé pour favoriser « l'émergence » de l'EP).

Mon interprétation de ces derniers événements est effectivement une tentative d'explication, pas seulement parce que l'élaboration de données récentes est plutôt limitée, mais aussi à cause de l'émergence de signes contradictoires. Si l'on prend au sérieux le résultat d'une légère baisse de l'EP en 1998, et peut-être au cours des

(18) Uniquement pour utiliser un terme employé à tort et à travers.

(19) Parmi d'autres ouvrages, voir : Tanzi V., *Globalization, technological developments and the work of fiscal termites*, *Brooklyn Journal of International Law*, 2001, vol.xxvi, n° 4. Tanzi V., *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Banca Etruria/Studi e Ricerche, 2002.

(20) Pour répondre à l'obligation d'exhaustivité, deux voies sont utilisées par l'Istat. En premier lieu, l'Institut utilise une *approche démographique de l'emploi* pour calculer les imputs d'emploi basés sur un recensement de la population et des enquêtes sur les forces de travail (c.-à-d. la fourniture d'emplois) ; en second lieu, le revenu par tête d'habitant produit par un indépendant est ajusté (si nécessaire) parce qu'il ne peut être inférieur au revenu moyen gagné par ses employés. (Cette technique est connue sous le nom de méthode Franz '85).

années suivantes, on peut se mettre en quête d'explications raisonnables. Le premier aspect à prendre en considération est, naturellement, la pression fiscale. Celle-ci est, en fait, susceptible de fournir une explication partielle. En 1998, la pression fiscale (totale) (39%) était inférieure de plus de 3 points de pourcentage qu'au cours des années précédentes où elle avait atteint 40% en 91, 43.3% en 92 et un pic de 43.6 en 97 (en 1999, 2000 et 2001, elle est de nouveau de 40%). Une autre explication peut être donnée en remontant à la prise d'effet de certaines actions politiques antérieures (21), notamment les "contratti di riallineamento" (contrats de conformité) pour le Sud introduits en 1996 ; le "Treu package" (d'après le nom du Ministre du travail de l'époque) de 1997 et d'autres mesures "indirectes" en vue d'augmenter l'emploi comme les crédits fiscaux en faveur des entreprises engageant de nouveaux travailleurs et les "prestiti d'onore" (prêts sans garantie des avoirs) pour les jeunes devenant travailleurs indépendants (dans une zone en déclin). Les effets de ces dispositions ont été (relativement peu) examinés (22) et aucune ne semble capable de produire de grands résultats mais il est possible qu'en combinaison avec d'autres facteurs, elles aient positivement influencé la décision de sortir de l'EP.

Sur une base similaire, une autre disposition visant à encourager la conversion de travailleurs irréguliers en travailleurs réguliers a été introduite en 2001. Connue sous le nom de "dichiarazione di emersione" (déclaration de volonté d'émergence), elle fournit aux sociétés des stimulants fiscaux et de sécurité sociale pour trois ans. Ces dispositions sont indépendantes de l'environnement géographique. Il est naturellement trop tôt pour juger, jusqu'à quel point, ces dispositions s'avéreront efficaces (personnellement, je n'en escompte que peu d'effets (23)) mais c'est un fait que les lois budgétaires de ces trois dernières années ont pris en compte le problème de l'économie souterraine par l'introduction de stimulants "spécifiques" encourageant l'émergence. Cela peut être interprété comme un mouvement dans la bonne direction mais il ne faut pas oublier que, même si elles sont bien conçues, les dispositions spécifiques ne sont susceptibles que d'affecter la partie « grise » de l'EP. Pour la partie noire, il faut disposer d'une administration publique plus efficace ainsi que d'une crédibilité accrue de l'Etat.

(21) Pour ne pas mentionner les dispositions générales visant à réduire les rigidités du marché de l'emploi.

(22) On a observé que, jusqu'en 2000, la disposition a produit l'émergence de 212.000 personnes de l'EP. Il est intéressant de noter qu'un grand succès a été enregistré dans une région du Sud, les Pouilles. IRES, *Il Rapporto sul Mezzogiorno*, Palmieri S. (Ed), 2002, p.147.

(23) Comme il ressort du rapport annuel sur la conjoncture économique du pays, 2001, publié par le Ministère de l'Economie, on a enregistré pour l'année 2001 une augmentation de 334.100 unités de personnes occupées à temps plein. Le résultat a été attribué au crédit fiscal octroyé aux sociétés qui engageaient un nouveau personnel durant les années 2001-2003. Ce même rapport souligne le fait que la réduction du taux de chômage en 2001 était plus forte dans le Sud que dans le reste du pays.

6. SUGGESTIONS DE POLITIQUE A SUIVRE ET REMARQUES POUR CONCLURE

A mes yeux, aucun gouvernement ne s'est engagé, dans le passé, à éradiquer ou du moins à réduire l'ampleur de l'économie souterraine. La raison peut en être trouvée dans de véritables (ou plus souvent supposés) gains immédiats en termes de taux d'emploi plus élevé, ou de croissance accrue ou simplement de recettes fiscales plus importantes. Même si l'on fait abstraction des considérations d'équité ou de morale, les résultats ci-dessus ne sont pas tous garantis, même s'ils peuvent avoir exercé une influence par le passé. Mon point de vue est le suivant : actuellement, les circonstances ont tellement changé par rapport au passé, qu'elles continuent à réduire, davantage même, la possibilité d'affronter avec succès la concurrence dans l'arène internationale, simplement du fait de l'existence même d'un secteur souterrain. Le défi qui nous attend, principalement une amélioration substantielle de notre compétitivité internationale, oblige le gouvernement à prendre des décisions politiques qui font du passé table rase alors que les conditions actuelles ont changé. Des trois (plus une) caractéristiques structurelles énumérées au début, seul le rôle restrictif de la politique monétaire a survécu (bien qu'avec une optique passablement modifiée, passant d'une perspective nationale à une perspective européenne). La quatrième, à savoir le TNES va-t-il survivre ? Si le gouvernement ne veut intervenir, je suppose que la réponse correcte sera oui, vu que les indices d'une telle tendance, comme la petite dimension des entreprises qui continuent à diminuer, leur faible taux de capitalisation, la part des travailleurs indépendants etc...semblent l'accréditer. Mais si le gouvernement décidait de ne pas intervenir (sous forme d'un engagement), la perte de prospérité serait cette fois inévitable, même si elle était restreinte aux aspects économiques, parce que l'économie souterraine augmente les "faiblesses" de notre économie, qui sont : l'absence d'innovation, des biens de production traditionnels, le piètre contenu technologique (24).

De l'analyse ci-dessus, je peux conclure que la situation actuelle offre une grande opportunité au gouvernement de s'engager à « contraster » l'économie souterraine. Le besoin de recettes fiscales, déjà menacées par l'évolution du fonctionnement des économies intégrées (l'imposition du capital en constituant le meilleur exemple), ne peut être satisfait que par un redressement économique. A cette fin, il faut des changements structurels et l'un de ceux-ci pourrait consister à se débarrasser de notre TNES. En guise de remarques conclusives et/ou suggestions spécifiques en matière de politique à suivre, je puis énumérer ce qui suit :

- une politique économique étendue à toute l'Italie serait probablement peu efficace parce que le pays est dualiste même en ce qui concerne l'économie clandestine. La règle classique de réduction des taux d'imposition marginaux de la taxe sur les revenus et des cotisations de sécurité sociale n'exercera vraisemblablement que peu d'effet sur le Centre-Nord du pays et très probablement aucun effet dans la région du Mezzogiorno ;

(24) Ici encore, voir BI, Rapport annuel 2002.

- pour le Mezzogiorno, je suggère, de ce fait, d'accroître la "crédibilité" de l'Etat (comme il ressort des exercices empiriques, la variable relative la plus importante pour le Sud est la crédibilité exprimée sous la forme d'une probabilité subjective d'être découvert). L'augmentation de crédibilité affecterait naturellement aussi positivement le reste du pays ;
- n'escomptez pas de vastes effets positifs d'une réduction des cotisations de sécurité sociale étant donné qu'il existe des preuves comme quoi elles ne constituent pas une variable importante en soi, et que leur importance dans la décision des entreprises dépend d'autres variables (25);
- ne recourez pas (fréquemment) à des amnisties fiscales : elles nuisent à la crédibilité de l'Etat et n'augmentent pas le revenu fiscal à long terme ;
- faites usage de dispositions spécifiques conçues pour répondre à un problème bien défini ;
- continuez à investiguer dans le marché de l'emploi et ses caractéristiques telles que la situation géographique, la durée, la distribution des âges, etc.

(Traduction)

(25) Bien que cela puisse paraître plutôt étrange, étant donné l'importance qu'attache la littérature aux cotisations de sécurité sociale et l'intérêt qu'on y accorde en général dans les débats, ceci est le résultat que nous avons obtenu d'un autre exercice appliqué que nous avons effectué. L'exercice consiste à pratiquer une sorte d'analyse "spatiale" de l'économie souterraine en utilisant les mesures produites par quelques auteurs pour divers pays et qui sont diffusés dans la littérature. Voir Annexe 2 et/ou, Bovi M-Castellucci, Un'analisi "spaziale" del sommerso e qualche timido suggerimento di policy, *Newsletter Ceis*, 2002, décembre.

BIBLIOGRAPHIE

Allingham, M.G., Sandmo, A., Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 1972, n° 1.

Banque d'Italie, Rapport annuel, mai 2002.

Bovi, M., The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries, ISAE, Documento di lavoro, n° 26, 2002.

Bovi, M., Castellucci, L., Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni?, *Economia Pubblica*, 2001, n° 6.

Bovi, M., Castellucci, L., What do we know about the size of the underground economy in Italy beyond the "common wisdom"?, *Quaderni Ceis*, 1999, n° 120.

Bovi, M., Castellucci, L., plusieurs brefs articles dans la *Newsletter Ceis*, 1996, 97, 98, 00, 02.

Cardini, P., Passerini, P., The underground economy, the demand for currency approach and the analysis of discrepancies: some recent European experience, *Review of Income and Wealth*, juin, 2001.

CER, 2001, n° 3.

Cowell, F.A., Tax evasion with labour income, *Journal public economics*, 1985.

Cowell, F.A., *Cheating the government*, 1990, Ca, MIT press.

Fortin, B., Lacroix, G., Montmarquette, C., Are underground workers more likely to be underground consumers?, *Economic Journal*, octobre, 2000.

Gwartney, Lawson, Park, Skipton, Economic freedom of the world: 2001 Annual Report, The Fraser Institute, Vancouver, 2001.

Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, Regulatory discretion and the unofficial economy, *American Economic Review*, 1998, 88.

Messere, K.(ed), The Tax System in Industrialized Countries, Oxford University press, 1998.

Ministère de l'Economie, Rapport annuel sur la situation économique du pays, 2001

Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation, *OECD, Economics Dept. WP* 226, 1999.

Peacock, A.T., Shaw, G.K., Tax evasion and tax revenue loss, *Public Finance*, 1982, n° 2.

Schneider, Enste, Shadow Economies: Size, Causes and Consequences, *Journal of Economic Literature*, 2000, XXXVIII.

Tanzi, V., Globalization, technological developments and the works of fiscal termi-tes, *Brookling journal of international law*, 2001, n° 4.

Tanzi, V., Globalizzazione e sistemi fiscali, Banca Etruria, 2002.

Transparency International, Corruption perception index, 2000.

von Zameck, W., Tax evasion and tax revenue loss: another elaboration of the Peacock-Shaw approach, *Public Finance*, 1989, n° 2.

Zizza, R., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso ita- liano, Temi di Discussione, Banque d'Italie, décembre, 2002. n° 463.

ANNEXE 1

Méthode de Tanzi appliquée à l'Italie - Demande estimée d'argent liquide :

$$[1] (LC_t - LM2_t) = \beta_0 + \beta_1 LDIR_t + \beta_2 LWSNI_t + \beta_3 LR_t + \beta_4 LYX_t + e_t$$

où : $L = \log$

\hat{a} = coefficients ($I = 1, \dots, 4$)

C = argent liquide détenu par les ménages

Mⁿ = stock d'argent (défini comme Mⁿ, c.-à-d. argent liquide détenu + dépôts bancaires + autres dépôts) détenu dans le secteur des ménages

TDIR = taux effectif d'imposition directe

WSNI = ratio des rémunérations et des salaires dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment par rapport au total des rémunérations et salaires

R = rendement net des dépôts bancaires

YX = demande domestique réelle par tête d'habitant

e = terme d'erreur dû à la nature stochastique de l'équation

Solution à long terme : $(LC - LM2) = 3.61 + 0.44 * LDIR - 0.20 * LR - 2.41 * LYX$

Demande de main-d'oeuvre dans le secteur souterrain :

$$CMA = RUT_n + CAM = (RUL - RUT) + (RUT - RUT_n)$$

la pénalité escomptée pour cela est de :

$$CAM = (RUL - RUT) + (RUT - RUT_n) - RUT_n$$

où:

CMA = coût marginal escompté

CAM = pénalité marginale escomptée (probabilité d'être découvert multiplié par le niveau de grandeur de la pénalité)

RUL = salaire unitaire brut pour travailleur régulier (en équivalents unités de travail ULA)

RUT = salaire unitaire pour travailleur régulier (idem, ULA régulier)

RUTn = salaire unitaire pour travailleur non régulier (idem, ULA non régulier ULA)

Solution à long terme :

$$(*) LIULN = 11.7 + 0.33 * LIDIS - 0.42 * LICAM$$

(Régresseur : rigidité du marché de l'emploi et la pénalité escomptée c.-à-d. crédibilité de l'Etat)

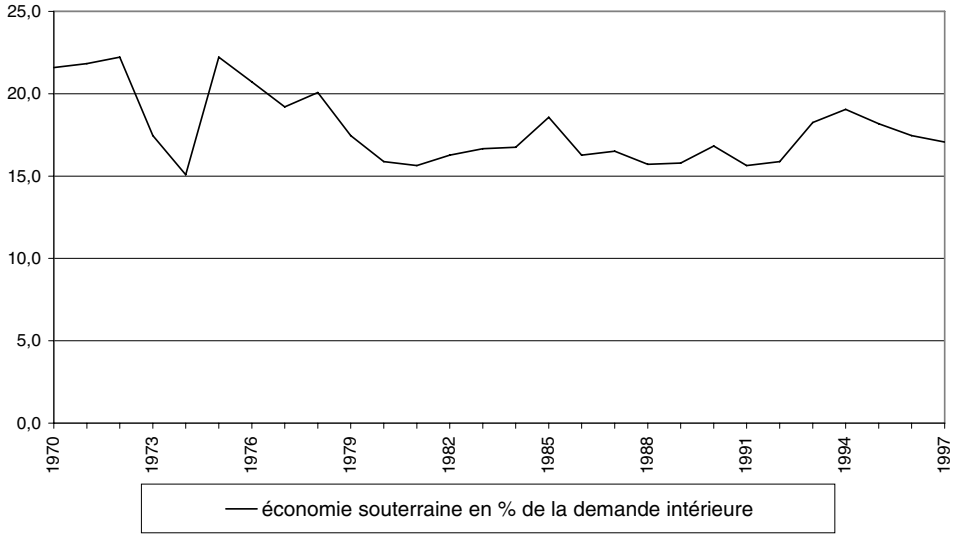
Grâce à une équation régionalisée (*), j'ai été en mesure d'estimer l'économie souterraine par régions, Centre-Nord et Sud.

TABLEAU 1 : L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE - METHODE TANZI (1ERE ALTERNATIVE)

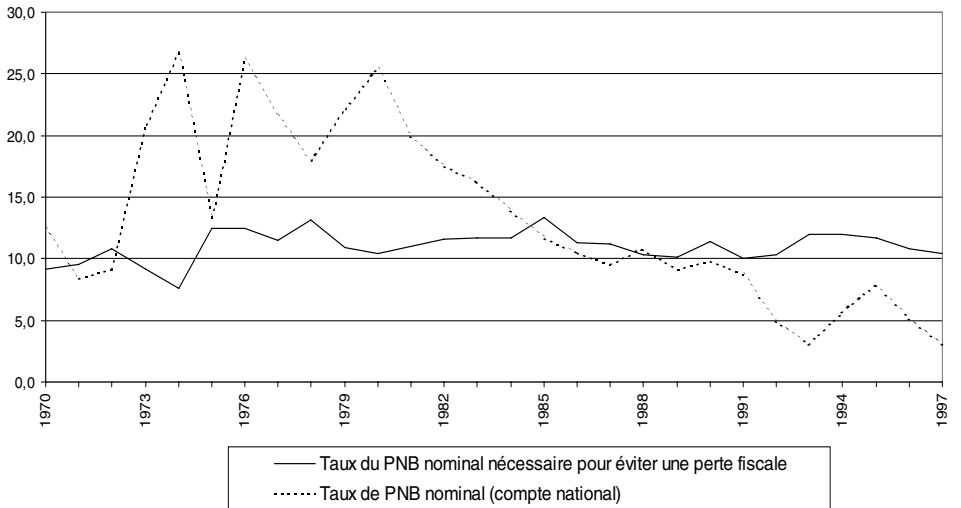
	Argent liquide		Economie souterraine	
	Illégal	Légal	Niveau	En % de dd*
1970	2851.347	13316.65	11847.63	21.41189
1971	3344.632	15563.37	13154.71	21.49041
1972	4111.915	18802.09	14550.41	21.86946
1973	4229.101	23822.9	14107.18	17.75225
1974	4441.273	29157.73	14344.18	15.23189
1975	6515.86	29600.14	25028.71	22.01294
1976	7494.099	36117.9	27721.69	20.74899
1977	8632.824	45161.18	31452.03	19.11559
1978	10761.97	53310.03	39129.07	20.18752
1979	11403.15	66760.84	40061.87	17.0806
1980	12606.38	80044.62	47061.09	15.74919
1981	14968.52	95816.45	55893.1	15.62207
1982	18243.26	113218.7	68077.5	16.11329
1983	19520.62	116898.4	83605.7	16.6988
1984	22517.95	134103	94086.3	16.79153
1985	27353.33	148411.7	115449.8	18.43071
1986	27601.93	170374.1	116735	16.20078
1987	30613.17	184982.8	131193.6	16.5492
1988	32072.22	204624.8	138492.4	15.67367
1989	36330.56	232061.4	149632.3	15.65558
1990	41980.8	249593.2	177801	16.81969
1991	44829.62	289548.4	180861.1	15.4826
1992	47679.02	299092	196144.2	15.94125
1993	57648.66	312315.3	227023.8	18.45848
1994	61032.16	322091.8	240150.1	18.94868
1995	58804.75	324577.3	237547.6	18.11734
1996	59718.55	345511.4	244917.6	17.2841
1997	63739.84	375039.2	246653.7	16.99552

* Demande domestique ; argent liquide et niveau sont en milliards de liras.

GRAPHIQUE 1 : L'ETONNANTE STABILITE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE (METHODE TANZI)



GRAPHIQUE 2 : GAIN OU PERTE (EN % DU PNB) DE L'EVASION FISCALE (METHODE VONZAMECK)



ANNEXE 2

Comment baser des suggestions de politique à suivre à partir d'une analyse empirique (exemples).

Pour la plupart des pays de l'OCDE (plus précisément 21), il a été possible de procéder à quelques exercices économétriques pour mieux analyser les corrélations entre l'économie souterraine et ses quatre déterminants les plus importants, tous deux aspects au début des années '90 et à la fin des années '90. Pour l'économie souterraine, j'utilise les estimations de Johnson pour '90-93 et celles de Lacko et Schneider pour '98 ; pour les principaux déterminants de l'économie souterraine – qui sont : taxes et cotisations de sécurité sociale, réglementations de travail contraignantes (législation relative à la protection de l'emploi), efficacité de l'administration publique (application de la loi) et corruption – j'emploie (respectivement) : des données OCDE (Statistiques sur les revenus et Taxation des salaires) ; Nicoletti-Scarpetta-Boylaud et al., Fraser Institute et Transparency International. Les Tableaux 2 et 3 montrent les résultats en termes de corrélations entre la clandestinité et ses déterminants. Comme on peut l'observer, la corrélation est faible entre le taux de sécurité sociale et l'économie souterraine (ce résultat permet de mieux comprendre la nature de l'économie souterraine étant donné qu'il n'était pas attendu) ; au début des années '90, le plus important déterminant est la corruption tandis qu'à la fin des années '90, il s'agit de discrèpence fiscale (taxes et cotisations de sécurité sociale) avec, en tête, la taxe sur les revenus des personnes physiques. Les suggestions politiques en découlent directement : ne pas se reposer sur une réduction des cotisations sociales, combattre la corruption au début des années '90 et réduire la discrèpence fiscale à la fin des années '90.

TABLEAU 2 : CORRELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOUTERRAINE ET SES DETERMINANTS

Variable dépendante : part de l'économie souterraine dans le PNB officiel

Variables RHS	MODELES					
	A- général	A- spécifique	B- général	B- spécifique	C- général	C- spécifique
Corruption: ^a	-0.74*** (-3.11)	-0.77*** (-3.65)	-0.79*** (-3.49)	-0.88*** (-4.11)	-0.79*** (-4.14)	-0.73*** (-4.05)
Application de la loi ^a	-0.43* (-1.79)	-0.44* (-1.85)	-0.55** (-2.22)	-0.56** (-2.22)	-0.60** (-2.61)	-0.58** (-2.44)
EPL ^a	0.02 (0.28)		0.068 (1.32)		0.05 (0;78)	
T ₁	0.34* (1.34)	0.38* (1.76)				
T ₂			0.21** (2.01)	0.20* (1.98)		
T ₃					0.20*** (4.19)	0.18*** (3.81)
T ₄					0.06 (0.78)	
T ₅					-0.07 (-1.35)	
R ² ajusté	0.28	0.29	0.30	0.32	0.38	0.38

a Pour les indices Application de la loi et Corruption Indices, des valeurs plus élevées signifient "meilleur", vice versa pour EPL (Législation sur la protection de l'emploi).

T₁ = Taxe totale en % du PNB; T₂ = taxes sur les revenus personnels en % du PNB; T₃ = taxes sur la consommation générale en % du PNB; T₄ = taxe sur le revenu en % du coût du travail; T₅ = cotisations des travailleurs et des employeurs en % du coût du travail.

*** Est significatif au niveau 1%; ** Est significatif au niveau 5%; * Est significatif au niveau 10%.

Toutes les variables sont définies sous forme de logarithmes; nombre d'observations: 59; les statistiques cohérentes du point de vue hétéroscédastique de White sont entre parenthèses. Il existe trois modèles (A, B, C) selon les trois niveaux différents de pression fiscale (T₁; T₂; T_{3,4,5}). Chaque régression est modélisée en incluant toutes les variables (générales), et en imposant quelques restrictions zéro aux paramètres non significatifs (spécifiques).

TABLEAU 3 : CORRELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOUTERRAINE ET SES DETERMINANTS. EVOLUTION DANS LE TEMPS

Variable dépendante : part de l'économie souterraine dans le PNB officiel

Variables RHS	MODELES					
	A- général	A- spécifique	B- général	B- spécifique	C- général	C- spécifique
Corruption: ^a	-0.76*** (-3.87)	-0.85*** (-5.97)	-0.85*** (-5.12)	-1.04*** (-7.76)	-0.93*** (-4.94)	-0.95*** (-6.90)
Application de la loi ^a	-0.27 (-1.09)		-0.41 (-1.63)		-0.31 (-0.96)	
Dum90*EPL ^a	0.02 (0.35)		0.05 (0.92)		0.02 (0.34)	
Dum98* EPL ^a	0.11 (1.24)	0.15* (1.92)	0.15* (1.90)	0.17** (2.22)	0.13* (1.96)	0.15*** (3.68)
Dum90*T ₁	0.17 (0.68)					
Dum98*T ₁	0.22 (0.91)	0.04** (2.00)				
Dum90*T ₂			0.18* (1.94)	0.14* (1.79)		
Dum98*T ₂			0.27** (2.85)	0.22*** (2.68)		
Dum90*T ₃					0.08 (0.63)	
Dum98*T ₃					0.08 (0.76)	
Dum90*T ₄					0.09 (0.81)	
Dum98*T ₄					0.40** (2.51)	0.38*** (2.70)
Dum90*T ₅					-0.02 (-0.28)	
Dum98*T ₅					-0.22* (1.98)	(-0.25** (2.18)
R ² ajusté	0.36	0.38	0.40	0.40	0.41	0.44

^a Pour les indices Application de la loi et Corruption, des valeurs plus élevées signifient "meilleur", vice-versa pour EPL (Législation relative à la protection de l'emploi).

T1 = Taxe totale en % du PNB ; T2 = taxes sur le revenu personnel en % du PNB ; T3 = taxes sur la consommation générale en % du PNB ; T4 = taxe sur les revenus en % du coût du travail ; T5 = cotisations du travailleur et de l'employeur en % du coût du travail. J'ai deux estimations de l'économie souterraine, deux pour le début, l'autre pour la fin des années 1990 ; Dum90 = 1 pour les deux premières périodes, dans les autres cas 0 ; Dum98 = 1 - Dum90.

*** Est significatif au niveau 1% ; ** Est significatif au niveau 5% ; * Est significatif au niveau 10% .

Toutes les variables sont définies sous forme de logarithmes ; nombre d'observations : 59 ; les statistiques cohérentes du point de vue hétéroscédastique de White sont entre parenthèses. Il existe trois modèles (A, B, C) selon les trois niveaux différents de pression fiscale (T1 ; T2 ; T3,4,5). Chaque régression est modélisée en incluant toutes les variables (générales), et en imposant quelques restrictions zéro aux paramètres non significatifs (spécifiques).

Pour de plus amples informations sur l'analyse, voir Bovi M., The Nature of the Underground economy, Some evidence from OECD countries, ISAE, Documento di lavoro, n° 26, 2002

ANNEXE 3

Une digression sur "l'importance" de l'EP en Italie.

Les chiffres bien connus de Schneider sur l'économie souterraine dans la plupart des pays de l'OCDE, indiquent pour l'Italie une importance nettement plus grande que celle que j'ai (et d'autres, voir ci-dessous) obtenue en utilisant pratiquement la même méthodologie (une approche par la demande d'argent liquide de Tanzi modifiée). Naturellement, comme je l'ai dit dans le texte, la véritable étendue de l'économie noire est difficile (peut-être impossible) à estimer et elle n'est pas aussi importante que ne l'est son dynamisme. En d'autres termes, pour penser en termes de suggestions politiques afin de réduire l'économie souterraine, il est plus important de connaître son dynamisme et ses causes que son niveau absolu (pour autant qu'il ne soit pas bénin). Pour cette raison, la digression actuelle sur sa « véritable » étendue est plus une curiosité qu'une évaluation critique des chiffres de Schneider pour ce qui concerne l'Italie. A la suite de mes recherches, j'ai pu observer que le pourcentage remarquablement stable de l'économie noire n'est jamais supérieur à 20% du PNB et ne montre pas de signes d'accroissement, tandis que, dans le calcul de Schneider, ce chiffre est nettement plus élevé, disons 30% et en augmentation. Certains de mes résultats obtenus à l'aide de différentes alternatives de la méthode Tanzi, sont reproduits ici dans l'Annexe 1. Pour accroître la fiabilité de mes résultats, j'ai minutieusement examiné les manières alternatives d'estimer l'économie au noir. En premier lieu, j'ai étudié les données de l'ISTAT sur les travailleurs irréguliers et réguliers en tant que manière alternative de calculer l'économie parallèle. Le message est clair : ce pourcentage est remarquablement stable et se situe aux environs de 15,4%. (Le résultat est à prendre au sérieux étant donné le gros effort produit par l'ISTAT en matière de collecte de données précises sur l'emploi du côté de « l'offre », c.-à-d. à partir du recensement et de l'enquête sur les ménages. Ces données sont plus fiables que celles provenant des entreprises). Ensuite, j'ai examiné l'évasion de la Taxe sur la valeur ajoutée et n'ai trouvé aucun signe de tendance à la hausse, mais plutôt des indices d'un processus en diminution.

Maintenant, je puis ajouter une autre confirmation en mentionnant un ouvrage très récent de Zizza (26) qui recourt à une méthodologie différente, plus précisément à une *approche par modèle* ou approche par *variable latente*. Sans entrer dans tous les détails, les remarques qui suivent méritent l'attention :

- il ressort de l'étude qu'en recourant aux statistiques officielles de la valeur ajoutée, la valeur ajoutée noire se situe entre 14,7% et 15,4 % du PNB pour l'année 1998 ;
- la période d'observation, 1992-1998, montre une valeur ajoutée noire en augmentation jusqu'en 1997 où l'on trouve la valeur maximale de 17,7% ;
- l'étude confirme la dimension différente de l'économie clandestine par secteurs, avec au sommet le secteur des services, et également l'importance relative de certains facteurs tels que le niveau de capitalisation plus ou moins élevé des entreprises, etc. ;

(26) Zizza R., Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano, in Temi di Discussione, Banque d'Italie, décembre 2002.

■ L'étude fournit de nouvelles estimations (voir ci-dessous), pour la période 1984-2000, conformément à l'approche standard de la demande d'argent liquide modifiée pour tenir compte d'une variable "délit". Les résultats, réellement très proches des miens, indiquent une étendue moindre de l'économie noire que celle obtenue par Schneider ;

'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
15.2	15.1	15.5	16.1	16.6	17	17.4	17.6	17	16.5	16.1	16.3	18.2	18.7	16.6	14.8	14.3

■ L'approche par la *variable latente* montre un dynamisme de l'économie souterraine très similaire à celui provenant de l'ISTAT, plus précisément une diminution en 1998 qui se poursuivra probablement en '99 et en '00.

TABLE DES MATIERES

LE ROLE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN ITALIE ET LES POLITIQUES ACTUELLES VISANT A LA COMBATTRE

1. LE CADRE GENERAL ET L'AMPLEUR DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE AVANT L'ANNEE DE L'EURO	977
1.1. LE SUD OPPOSE AU CENTRE-NORD	979
2. LE TAUX NATUREL D'ECONOMIE SOUTERRAINE	980
3. L'ECONOMIE SOUTERRAINE ET L'ETAT-PROVIDENCE	981
4. LE CADRE GENERAL APRES L'ANNEE DE L'EURO	985
5. QUELQUES DISPOSITIONS POLITIQUES DE CES DERNIERES ANNEES	986
6. SUGGESTIONS DE POLITIQUE A SUIVRE ET REMARQUES POUR CONCLURE	988
BIBLIOGRAPHIE	990
ANNEXES	992

ECONOMIE SOUTERRAINE ET PAYEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DES SOINS DE SANTE : LE CAS DE LA GRECE

PAR **JOHN YFANTOPOULOS**

Professeur en politique sociale et économie de la santé, Université d'Athènes

INTRODUCTION

Depuis l'Antiquité, nous pouvons observer plusieurs cas historiques d'activité économique informelle tels que : corruption, « faveurs politiques », absence de méritocratie et manquement au devoir. Dans ses tragédies, Sophocle décrit plusieurs cas d'agents publics corrompus. Solon, le célèbre législateur qui a introduit des réformes politiques innovatrices, énonce dans son ouvrage « Principes », article 93 : « nous pouvons trouver dans le gouvernement, des personnes très mauvaises qui sont très riches et des personnes vertueuses qui sont très pauvres ». Par là, il implique que, parfois, dans le gouvernement d'Athènes, la vertu s'échangeait contre argent et prospérité. Par ailleurs, la « Période classique de la Grèce antique » connut plusieurs cas documentés de dessous-de-table, de corruption, et de participation inappropriée à la vie publique. Comme le souligne Aristote, l'évasion fiscale, la corruption des politiciens et les transactions informelles entre marchands, étaient affaire courante dans de nombreuses parties de la Grèce antique. Bien sûr, il existait des pénalités pour ces types de comportement. L'individu jugé coupable pour son rôle dans une affaire publique ou privée mettant en jeu des dessous-de-table devait s'acquitter d'une amende, équivalant à dix fois la somme du « don » en question. S'il n'était pas en mesure de payer cette amende, il était condamné à mort.

De tous temps et dans l'histoire de tous les pays, des phénomènes similaires de « pots-de-vin » se retrouvent. Gerry C (1987) Au cours de certaines périodes, du fait de l'instabilité socioéconomique et politique, l'économie informelle et la corruption deviennent véritablement une « épidémie sociale ». La littérature académique a proposé différentes définitions et approches conceptuelles du phénomène souterrain. Les chercheurs politiques soulignent la notion de corruption dans les institutions publiques. Ils font valoir l'argument que l'absence de gouvernance efficace et de compétition politique contribue à l'instauration d'un régime basé sur le maintien d'un système administratif « clientéliste » (Yfantopoulos 1993, 2003). La corruption politique et administrative gangrène et sape les politiques gouvernementales efficaces.

Dans la littérature sociologique (Cebula R.J. 1977) les activités économiques souterraines ainsi que les transactions légales ou non légales (par exemple la prostitution et la drogue) sont étudiées et analysées à l'aide d'enquêtes sociales.

Parmi les économistes, le concept d'économie informelle a été considéré comme un sujet se situant hors du champ de la doctrine de la pensée économique (Thomas 1988, 1992, Tanzi 1999). Avec le temps, l'analyse a porté plus spécifiquement sur la question de la répartition des ressources à travers les forces du marché (l'offre et la demande). Dans certains domaines, comme ceux de la santé et de l'éducation, des causes extérieures et des caractéristiques inhérentes à ces secteurs ont empêché le système de marché de répartir de manière optimale les ressources (Yfantopoulos 2003). L'on entend souvent dire que, dans ces conditions, le gouvernement devrait intervenir pour assurer l'efficacité et l'équité de l'économie et de la société. A part les dysfonctionnements du marché et les possibles échecs gouvernementaux dus à la bureaucratie, il existe certaines formes d'activité économique non prises en compte par la théorie économique traditionnelle, qui exigent une approche plus multidisciplinaire. Un large éventail d'activités économiques – comme les tâches domestiques, le bricolage, les soins aux enfants ou aux personnes âgées – plus visibles dans des systèmes de marché moins développés n'est pas repris dans les chiffres économiques des indicateurs macroéconomiques tels que le PIB malgré leur importance et leur contribution à la société. De plus, il existe d'autres secteurs économiques, tels que le tourisme et l'agriculture, où une part importante des transactions économiques prend la forme de paiements informels.

Au cours de ces deux dernières décennies, plusieurs économistes ont tenté d'investiguer le phénomène de l'économie souterraine. Certains se sont concentrés sur les inadéquations du Produit Intérieur Brut qui ne prend pas en compte tous les aspects des activités économiques (Tanzi 1980, 1982, Macaffee 1980,) tandis que d'autres se sont focalisés sur des domaines plus spécifiques comme l'évasion fiscale (O'Higgins 1981 Clotefelter C 1983, Feige E.L. 1989, 1994) et le travail au noir (Commission européenne, 1998, 2003). De plus en plus d'auteurs spécialisés en économie se sont récemment consacrés à l'examen des transactions non marchandes ou à d'autres formes d'activité économique informelle. Le chômage croissant et la pauvreté chronique dans les pays européens ont stimulé l'intérêt scientifique pour la recherche et la conception de méthodologies visant à mesurer le phénomène inexploré de « l'économie souterraine », « l'économie au noir », ou l'activité économique informelle qui a lieu au sein des ménages et parmi les indépendants, petits commerçants et autres (Commission européenne, 1990).

Des exercices statistiques officiels ont révélé que la tendance à la baisse de la croissance économique et sociale est susceptible d'être « contrebalancée » par une tendance à la hausse de l'activité économique non officielle, informelle ou irrégulière. L'étendue de ce type d'activités varie de manière significative entre les pays européens et, compte tenu de son exclusion des comptes des revenus nationaux, les comparaisons internationales sont sérieusement affectées par l'échelle et l'im-

portance du secteur souterrain. Plusieurs études ont fourni des estimations sur différentes composantes des activités économiques souterraines et informelles. Selon les estimations de Pestiau, en 1989, l'emploi non déclaré et la fraude fiscale atteignaient, en France et en Belgique, environ 13% du PNB mesuré. La production domestique s'élevait à 40%, le travail de bénévolat à 5%, et les activités criminelles à 2%. D'autres Etats européens présentent également des échelles différentes d'économie souterraine. Ce phénomène est chronique et exige une réflexion scientifique plus poussée et de nouvelles méthodes de recherche sociale.

Le présent article se focalise sur l'examen de l'économie souterraine et sur les paiements illicites en Europe et en Grèce. Dans la première partie, nous analysons la question de l'économie informelle et du travail non déclaré en Europe et présentons brièvement les initiatives de la Commission à travers la Stratégie européenne pour l'emploi de 2002 et des Plans d'action nationaux.

Etant donné que le phénomène de l'économie souterraine est plus apparent dans le Sud de l'Europe, nous examinons dans la deuxième partie la structure du marché formel/informel et l'adéquation/inadéquation du modèle social de cette partie de l'Europe. L'accent est mis sur le « noyau familial » qui développe des activités domestiques légales et des services non déclarés pour ses membres. Les particularités du marché et du système social entraînent la nécessité d'examiner les caractéristiques et la nature du modèle souterrain de l'Europe du Sud.

Dans la troisième partie, nous présentons des indications d'économie souterraine en Grèce et retraçons son évolution durant les années 1958 à 1988. Enfin, dans la quatrième partie, nous analysons les formes des paiements illicites ou « enveloppes » dans le secteur de la santé en Grèce et en tirons quelques conséquences pour la politique à suivre.

1. ECONOMIE INFORMELLE ET TRAVAIL NON DECLARE

La littérature a proposé une pléthore de termes pour cerner ce type d'activité économique : « fantôme », « cachée », « souterraine », « grise », « non officielle », « irrégulière » ou « informelle »... Divers chercheurs ont tenté d'établir une taxonomie de ces activités en vue de réaliser une typologie cohérente (OCDE 2002, Thomas 1992, Kazemier B. 1992, Schneider F 2000).

Eurostat adopte un critère basé sur les aspects « légaux » de l'économie et définit « l'activité économique souterraine » en termes d'emploi « légal » et « non déclaré ».

L'activité souterraine consiste en : « d'une part, la production d'une activité commerciale légalement déclarée, dissimulée par le biais de la fraude fiscale ou d'une sous-déclaration administrative des chiffres réels ; et, d'autre part, la production d'une activité commerciale légale non déclarée et qui est de ce fait totalement absente dans les mesures des comptes » (Berger A. et Bueno A. 1990).

Smith S. (1986) opère une distinction entre les termes « économie fantôme » et « économie au noir » :

- le terme « économie fantôme » est utilisé pour définir toutes les dimensions de l'activité économique qui ne sont pas reflétées dans les statistiques des comptes nationaux. Le travail domestique et le bénévolat qui sont des activités légales mais non marchandes sont classés dans cette catégorie. Smith classe sous cette même catégorie toutes les activités économiques sous-déclarées ou sous-enregistrées associées à l'évasion fiscale et aux fraudes aux prestations sociales ;
- l'expression « économie au noir » est employée dans un sens plus étroit et inclut l'évasion fiscale et la fraude aux prestations sociales, basées sur certains aspects illégaux de l'économie.

Dans son analyse, bien que les termes « économie fantôme » et « économie au noir » soient correctement explicités, Smith ne fait pas référence spécifiquement à des activités marchandes légales/illégaux ou non marchandes légales/illégaux.

Thomas J. J. (1992) fait valoir l'argument que l'économie informelle peut être définie selon deux critères de base ; plus précisément légalité et transactions de marché. Il distingue ensuite quatre secteurs dans l'activité informelle, à savoir :

- le *Secteur domestique* où les biens et les services sont produits et distribués à l'intérieur du secteur domestique ;
- le *Secteur informel* consistant en des producteurs à petite échelle dont la production est généralement vendue comme bien partiel ou intermédiaire à d'autres producteurs ;
- le *Secteur irrégulier* impliquant des activités telles que l'évasion fiscale, la sous-déclaration et la fraude à la sécurité sociale ;
- le *Secteur criminel*, entièrement basé sur des transactions illégales telles que drogues, prostitution, vol, etc..

Par ailleurs, Thomas (1992) analyse et détaille les caractéristiques spécifiques de l'économie et des activités informelles à l'intérieur d'un système économique (voir tableau 1). Il y fait référence à sept aspects, qui définissent le fonctionnement, la propriété, l'étendue, les capacités et la régulation des structures du marché.

TABLEAU 1 : CARACTERISTIQUES GENERALES DES SECTEURS ECONOMIQUES INFORMEL ET FORMEL

Secteur informel	Secteur formel
1. Accès facile	1. Accès difficile
2. Repose sur des ressources indigènes	2. Repose fréquemment sur des ressources d'outre-mer
3. Famille propriétaire de l'entreprise	3. Société propriétaire
4. Exploitation à petite échelle	4. Exploitation à grande échelle
5. Méthodes de production à forte densité de main-d'œuvre et technologie adaptée	5. A forte concentration de capital et souvent technologies importées
6. Capacités acquises en dehors du système scolaire formel	6. Capacités acquises formellement, souvent expatriation
7. Marchés non régulés et compétitifs	7. Marchés protégés (par le biais de tarifs, de quotas et de licences commerciales)

Source : Thomas, 1992

1.1. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission européenne a entrepris de multiples études de la littérature du marché de l'emploi concernant le phénomène du « second emploi », du « travail au noir », de « emploi supplémentaire » ou de « emploi illicite ». En 1990, elle a rédigé un rapport de synthèse, lequel met en lumière les aspects historiques du « travail au noir » et les formes irrégulières d'emploi dans les pays européens. Les résultats de l'étude ont souligné que tous les Etats membres et tous les domaines d'emploi sont touchés par le travail illicite (Commission européenne, 1990). Toutefois, dans certains domaines d'emploi, les activités économiques souterraines sont plus visibles :

- dans le domaine de la santé, certaines professions médicales, comme les médecins (chirurgiens) et les dentistes, sont enclins à user de l'évasion fiscale ou des dessous-de-table ;
- dans les services personnels et domestiques tout comme dans le travail manuel spécialisé, on a pu observer plusieurs phénomènes de travail au noir et d'emploi supplémentaire ;
- dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, l'emploi non déclaré ou sous-traité est plus généralisé ;
- des indices probants proviennent des secteurs de la réparation des voitures et des artisans ;
- dans l'emploi saisonnier ou temporaire comme les activités touristiques ;
- dans le secteur agricole.

Lors de l'examen du rapport national soumis à la Commission européenne, on a découvert que le travail illicite est plus fréquent dans les Etats d'Europe du Sud où il atteint 10% à 20%, que dans le Nord de l'Europe où l'échelle est de 6% à 8%. La Commission a exprimé son intention d'étudier ce phénomène plus en détail et de poursuivre son identification des implications pour le marché unique.

Pour les économistes, les perspectives économiques et sociales du Marché européen ont souvent été centrales. Ils ont toujours été persuadés des bienfaits de la libre circulation des travailleurs, des biens et des services en ce qu'elle favoriserait la mobilité, augmenterait la croissance économique, élargirait les prestations de protection sociale, générerait des stimulants pour accroître le revenu et la productivité, améliorerait la concurrence, et, en fin de compte, fournirait un cadre général pour promouvoir le dialogue social entre les membres participants. Toutefois, certains aspects du marché européen requièrent des investigations supplémentaires parce que l'intégration sociale risque de créer certaines conséquences indésirables comme le « dumping social » et les « formes illicites de travail ».

En 2002, une étude sur "Le travail non déclaré en Europe" a été conduite par Regioplan pour la Commission européenne. Un ensemble de politiques conjuguant actions préventives et sanctions a été proposé. Parmi les mesures proposées figuraient : une simplification des structures législatives, la coopération entre les autorités et l'échange d'informations tout comme une baisse de la pression fiscale sur le travail. L'accès au marché du travail a été considéré comme condition essentielle à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par ailleurs, les auteurs faisaient valoir que : « la bureaucratie excessive, la législation complexe et les pièges à la pauvreté devaient être supprimés. La politique devrait également poursuivre le but d'accroître la conscience du public quant aux possibles effets négatifs du travail non déclaré et de l'économie fantôme ».

Outre l'étude mentionnée ci-dessus, la Commission européenne a lancé plusieurs autres initiatives détaillées dans la Stratégie européenne pour l'emploi de 2002 et dans les Plans d'action nationaux.

Dans la *Stratégie européenne pour l'emploi de 2002*, la notion de « travail non déclaré » est examinée sous tous les angles. La Commission invite les Etats membres à encourager les activités entrepreneuriales dans le but de combattre le travail non déclaré et les formes irrégulières d'emploi.

Les *Plans d'action nationaux* soumis par les Etats membres à la Commission ont suivi la méthodologie de la Méthode de coordination ouverte et ont mis en lumière plusieurs cas de travail non déclaré. Une approche nouvelle est proposée, s'appuyant sur l'inclusion sociale des chômeurs de longue durée et des immigrants. Conformément aux objectifs de Lisbonne sur l'emploi, la qualité et la productivité devraient être améliorées, conjointement à la compétitivité, afin de réaliser des politiques plus inclusives et un meilleur accès au marché du travail.

2. L'ÉCONOMIE INFORMELLE ET LE MODELE DE L'EUROPE DU SUD

Au milieu des années '70 et au début des années '80, les pays de l'Europe du Sud – le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce – ont mis en œuvre plusieurs réformes et développé de nouvelles politiques sociales dans les domaines des pensions, de la santé, du chômage et de la sécurité sociale. Pendant les années '90, différentes réformes organisationnelles ont été adoptées et ont mené à une décentralisation et à une régionalisation du système social.

La littérature sur l'Etat providence est quasiment unanime sur l'hypothèse implicite suivante : l'Europe du Sud forme un groupe relativement homogène par rapport au reste de l'Europe et la seule différence réside dans une évolution socioéconomique « linéaire ». On faisait également valoir qu'un jour, le Sud moins développé, atteindrait le niveau des sociétés occidentales. Malgré de nombreuses similarités entre les contreparties méridionales et septentrionales – à savoir progrès dans la couverture de sécurité sociale, extension du système de prospérité, politique de compression des coûts, réformes des systèmes sociaux et de la santé –, certaines idiosyncrasies politiques, institutionnelles et économiques persistent et continuent à distinguer le modèle du Sud du modèle du Nord (Yfantopoulos 2002).

Dans le cadre de cet article, nous tenterons de développer une analyse comparative en vue d'examiner en premier lieu les caractéristiques du modèle social méridional et pour ensuite étudier la structure de l'économie souterraine respectivement dans les pays de l'Europe du Nord et du Sud.

2.1. LE SYSTEME SOCIAL DE L'EUROPE DU SUD

La transition démocratique au milieu des années 1970 en Grèce, au Portugal et en Espagne a contribué à l'émergence d'un nouveau modèle social. La relation entre démocratie et Etat social, que l'on peut vérifier dans tous les pays d'Europe du Nord, apparaît seulement en Europe du Sud après le milieu des années '70. Dans l'analyse ci-après, nous nous ferons l'écho des différences marquantes entre les modèles sociaux du Sud et du Nord de l'Europe.

■ Au milieu des années '70, lorsque l'Europe du Nord subissait la crise économique due à l'augmentation des prix du pétrole, les pays de l'Europe du Sud étaient confrontés à des phases de transition en vue du rétablissement de la démocratie. L'Espagne, le Portugal et la Grèce connaissaient d'importants changements politiques, qui entraînèrent une demande accrue de services sociaux et la nécessité de généraliser des politiques sociales plus ambitieuses. Au cours de cette même période, les pays du Nord adoptaient des politiques de contrôle et de compression des coûts. Ces contrastes ont contribué à ralentir le processus de convergence.

■ L'importance du rôle de la famille est un facteur décisif qui apporte un élément qualitatif dans toute l'analyse et distingue le modèle de l'Europe du Sud du reste des modèles du Nord. « L'institution » de la famille est un facteur significatif qui remplace l'absence de développement social institutionnel. Un grand nombre d'activités et de services sociaux développés par l'Etat dans les pays d'Europe du Nord sont assumés par le noyau familial en Europe méridionale.

■ Au milieu des années '70, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Grèce introduisirent des textes législatifs visant à instaurer un nouveau Système national de santé. Le modèle britannique fut pris pour exemple, mais sans tenir compte de la nécessité d'une réforme administrative et organisationnelle simultanée. Inutile de dire que la bureaucratie existante et l'absence de stimulants aux dispensateurs de soins de santé ont mené à un système fragmenté présentant des déficits croissants et un manque de services qualitatifs. Le mécontentement des citoyens d'Europe du Sud est d'ailleurs repris dans plusieurs études d'Eurobaromètre. Le besoin de réformes substantielles dans le secteur des soins de santé est exprimé par un grand nombre d'organismes internationaux (OCDE, OMS 1997, 1999) et gouvernementaux.

Globalement, à la lumière d'études récentes d'Eurobaromètre et d'observations faites dans des études de Ferrera (1996), Yfantopoulos (2002), nous arrivons à la conclusion que l'Etat social de l'Europe du Sud est affecté par certains « syndromes » :

- un mix social distinctif entre l'Etat, la famille, l'église et les institutions ;
- une polarisation des prestations sociales ;
- un héritage de traditions corporatistes ;
- une inadéquation des institutions pour la fourniture de services hautement qualitatifs ;
- un mécontentement accru quant à la fourniture des services ;
- des interventions clientélistes innombrables de l'Etat ;
- une large part de travail non déclaré et d'économie souterraine.

Ces stéréotypes sont identifiés en Espagne, au Portugal, en Italie et en Grèce et classent ces pays dans un modèle distinct propre à l'Europe du Sud.

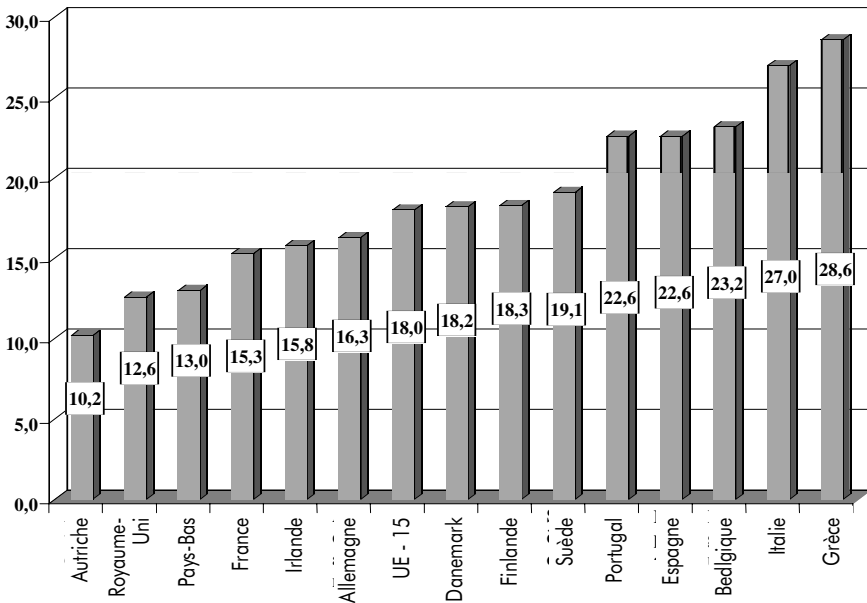
2.2. LE MODELE SOUTERRAIN DE L'EUROPE DU SUD

Lorsque nous examinons l'étendue et l'échelle de l'économie souterraine dans les Etats membres de l'Union européenne (Schneider F 1994, 1997, Alois W. 1992, Williams C et Windebank 1993), nous relevons des différences significatives entre les pays d'Europe du Nord et du Sud. Le choix d'une méthode appropriée, c'est-à-dire monétaire, écarts entre revenus et dépenses, technique de la variable latente, méthode des enquêtes-ménage et autres, influence inévitablement les résultats. Chaque méthode donne lieu à des résultats spécifiques qui sont liés au choix des objectifs de la recherche. Dans notre analyse, nous utilisons les résultats obtenus par Schneider F (2000). Sur la base de ses estimations de l'économie parallèle, nous pouvons opérer une distinction entre deux groupes distincts de pays européens.

■ D'une part, nous pouvons classer tous les pays d'Europe du Nord en un seul groupe avec des estimations pour l'économie souterraine qui s'élèvent de 12 à 15 pour cent du PIB (voir le diagramme 1). A l'extrémité inférieure du diagramme 1, nous avons l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France et, à l'extrémité supérieure, la Belgique et la Suède.

■ D'autre part, comme l'illustre le diagramme 1, nous pouvons distinguer un autre cluster, qui inclut les pays d'Europe du Sud, avec des taux supérieurs d'économie souterraine variant de 29 pour cent en Grèce et 27 pour cent en Italie, à environ 23 pour cent au Portugal et en Espagne (voir diagramme 1).

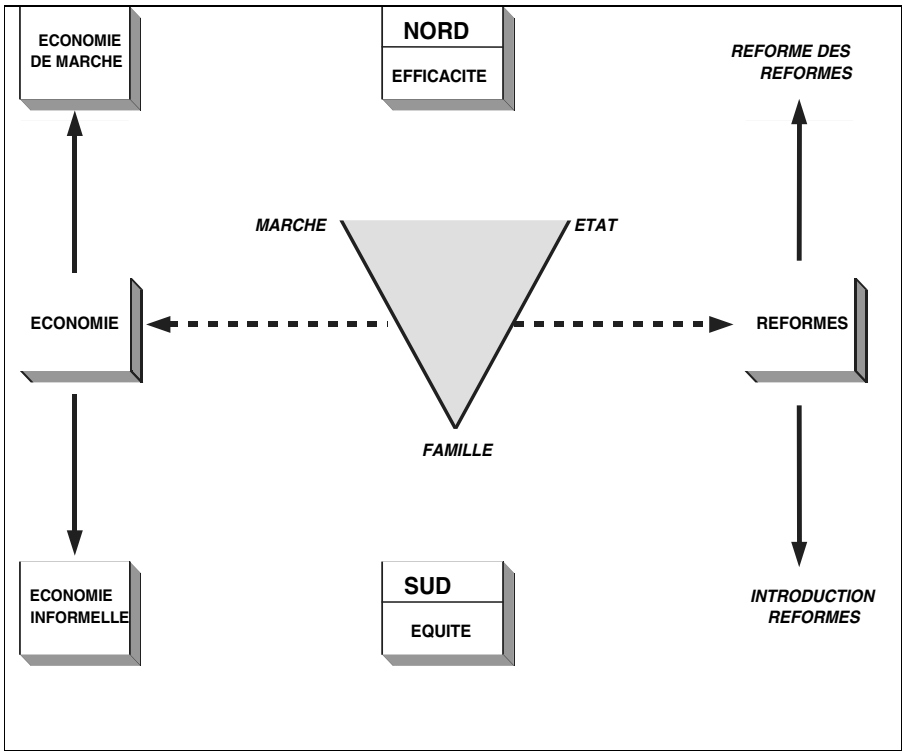
DIAGRAMME 1 : ECONOMIE SOUTERRAINE EN POURCENTAGE DU PNB 1999/2000



La présence de taux relativement plus élevés pour l'économie souterraine en Europe du Sud nécessite des investigations supplémentaires en prenant en considération les idiosyncrasies politiques, économiques, sociales et culturelles discutées ci-dessus.

Le diagramme 2 présente une tentative d'illustration d'un modèle conceptuel, qui décrit les principales caractéristiques de l'économie, les objectifs sociaux et l'étendue des réformes sociales mises en œuvre dans les pays d'Europe du Nord et du Sud.

DIAGRAMME 2 : LE MODELE CONCEPTUEL DE L'ECONOMIE INFORMELLE



Pour ce qui concerne l'économie (voir le diagramme 2) dans les pays du Nord, nous constatons un système de marché bien développé. Simultanément, l'Etat social fournit une couverture complète contre les risques sociaux de chômage, d'incapacité, d'accident du travail, de maladie et de vieillesse. Les pouvoirs de redistribution du système assurent une fourniture appropriée de services sociaux et une répartition efficace des ressources limitées.

Dans les pays d'Europe du Sud, au contraire, une large part de l'économie est concentrée dans les activités de production à petite échelle, dans le tourisme, chez les petits commerçants et dans l'agriculture (Yfantopoulos 1993, Enzo M 1988). Un segment de la production agricole est soit consommé par le producteur lui-même soit échangé contre des services fournis par certains travailleurs.

Excepté les formes légales de transactions qui ont lieu dans le système de marché, il existe une large part de travail domestique non marchand et de services qui ne se retrouvent pas dans les comptes nationaux et qui, jusqu'à récemment, n'ont pas été

évalués par les économistes et les chercheurs sociaux. Le travail non rémunéré des femmes, l'éducation des enfants et les soins aux personnes âgées, aux malades chroniques et d'autres aspects de travail domestique ou bénévole contribuent pourtant largement au bien-être d'une nation. Ces activités se déploient au sein du « noyau familial » et ne sont pas enregistrées dans les comptes nationaux. Certaines études ont tenté de quantifier ces activités à l'aide de valeurs imputées. Toutefois, malgré les intentions statistiques, le système des prix ne reflète pas les valeurs subjectives d'amour et de soins.

Par ailleurs, plusieurs études ont révélé que l'évasion fiscale attribuable à certains groupes professionnels, comme les indépendants, les médecins et les avocats est plus commune dans les pays du Sud. Les activités contraires à la loi (fraude à la sécurité sociale, évasion fiscale) sont souvent couvertes par une certaine solidarité syndicale.

Enfin, quant aux réformes sociales, nous devons tenir compte d'un retard significatif dans leur développement et leur mise en oeuvre par les pays du Sud par rapport aux pays du Nord. Au Nord, des réformes substantielles ont été introduites immédiatement après la seconde guerre mondiale en matière d'allocations de chômage, de soins aux personnes âgées, de pensions, d'assurances sociales et de services de santé. Au Sud, en partie du fait de systèmes politiques autocratiques, ces réformes ont été soit retardées, soit la législation votée n'a pas été totalement mise en oeuvre.

On prétend souvent que le fossé entre le Nord et le Sud pourrait être réduit grâce à la réorganisation de la structure du marché de l'emploi, la réduction de la pression fiscale sur le travail, la simplification des réglementations, la plus grande flexibilité de la production et l'introduction de nouvelles politiques visant à promouvoir de meilleures opportunités d'emploi et d'inclusion sociale.

3. L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN GRECE

Historiquement, la reconnaissance officielle du revenu informel d'un emploi en Grèce, remonte à 1923, lorsque les autorités municipales athéniennes autorisèrent des réfugiés d'Asie mineure à installer de petites échoppes de bois dans les rues principales d'Athènes. En 1924, avec la ratification de la Loi 3142/1924, le gouvernement grec accorda une aide économique et légale à de petits artisans et à des industriels pour le développement de petites unités coopératives de production. La Banque nationale de Grèce fournit des prêts professionnels à de petits commerçants pour développer leur propre unité de production. Ces mesures favorisèrent le développement graduel d'activités multiples et de formes irrégulières d'emploi. En Grèce, le phénomène d'emplois multiples est usuel chez les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les travailleurs salariés à cause des revenus relativement modestes en combinaison avec l'inadéquation et l'inefficacité (Yfantopoulos et al 1991) du système social grec, ce qui contraint la plupart de ces personnes à accepter un emploi de nuit supplémentaire ou une autre forme d'emploi irrégulier.

Durant les années '80, plusieurs économistes ont tenté d'estimer le volume du secteur informel dans le Produit National Brut Grec. Le professeur Hatzimichalis, adoptant une procédure plus générale et plus directe, fait observer que le revenu retiré de différentes formes de travail irrégulier dans les années '90 oscille entre 23.5% et 35.4%. Les principaux secteurs et les plus visibles concernés par ces formes irrégulières d'emploi sont entre autres : le tourisme, l'agriculture, la confection, le bâtiment et les services.

Une autre recherche, effectuée par M. Dermenakis (1988) sur le même sujet, met en évidence une estimation similaire de l'économie souterraine en Grèce, la chiffrant à 30% du Produit National Brut. M. Dermenakis estime qu'environ la moitié des travailleurs salariés dispose d'une source supplémentaire de revenus, par exemple du secteur agricole (production à petite échelle d'olives, de fruits ou d'autres produits) ou occupe un deuxième, voire un troisième emploi l'après-midi ou le soir. Toutes les sources de revenus évoquées ci-dessus ne sont pas déclarées légalement et représentent, dès lors, un revenu « caché ». Par exemple, il est légalement interdit aux agents de l'Etat d'occuper une deuxième forme d'emploi, voire de faire tout autre type de travail, ce qui n'empêche pas un certain nombre de fonctionnaires de chercher un revenu supplémentaire.

Dans certains domaines comme la santé et l'éducation, les emplois multiples ou les paiements informels ont souvent été traités dans la littérature grecque. En voici quelques exemples indicatifs :

- Des médecins généralistes à temps plein travaillent le matin comme salariés au Service National de Santé et, pendant l'après-midi ou le soir, s'occupent de leur propre clientèle privée. Conformément à la loi sur le Service national de santé, n° 1397 adoptée en 1983, la pratique privée est légalement interdite. Toutefois, on a pu enregistrer des deuxième et troisième emplois dans le secteur médical grec. Yfantopoulos (2003).
- Un certain nombre de professeurs de Hautes Ecoles donne également des cours privés l'après-midi ou le soir en échange de paiement en argent liquide. Dans quasiment tous les cas, cette source de revenus n'est pas « déclarée » et s'apparente donc à une forme d'évasion fiscale.
- Enfin, dans le cas des agents de l'Etat, bien que tout type de deuxième emploi soit interdit, il arrive assez fréquemment que des fonctionnaires travaillent le soir comme consultants dans de petites ou moyennes entreprises ou « aident » leurs proches parents dans une quelconque activité domestique, p. ex. dans l'industrie du tourisme.

Dans l'ensemble, les travailleurs salariés s'adonnent à une multitude d'activités variées qui, dans certains secteurs comme le tourisme, deviennent une source de plus en plus prospère de revenus. Toutefois, dans d'autres secteurs, comme l'agriculture, les revenus supplémentaires couvrent à peine les besoins fondamentaux d'une famille. Dans l'analyse qui suit, nous nous focalisons sur deux études majeures qui ont enrichi la littérature quant à l'étendue et aux formes de l'économie souterraine en Grèce.

3.1. L'ÉTUDE DE PAVLOPOULOS

Nous devons l'étude la plus approfondie et la plus scientifique sur l'économie souterraine en Grèce au professeur Pavlopoulos (1987). Il était arrivé à la conclusion que l'étendue de l'économie souterraine, au milieu de 1980, conformément à certaines « estimations » plutôt « réservées » s'établissait aux alentours de 29 pour cent du PIB grec. Par ailleurs, il avait également tenté d'examiner l'économie souterraine par secteur. Ses résultats ont montré que, dans l'ordre hiérarchique, le logement (91%), le bâtiment (71%) et les services (65%) sont les secteurs présentant les taux les plus élevés d'activités souterraines, précédant la santé et l'éducation (29%).

Pour ne pas perdre de vue l'objectif de ce travail - l'examen de l'économie souterraine dans le secteur des soins de santé, - il est intéressant de continuer à discuter plus avant les observations du professeur Pavlopoulos en accordant une plus grande place au secteur de la santé. Le tableau 2 donne une présentation analytique des principales sources de transactions souterraines dans le secteur des soins de santé grec. Afin d'établir des comparaisons entre revenu déclaré et revenu non déclaré, nous reprenons dans le tableau 2 les données statistiques sur le revenu basées sur les comptes nationaux et les estimations du professeur Pavlopoulos. Un écart important est évident entre le revenu déclaré et le revenu non déclaré, principalement dans les honoraires des médecins et des dentistes et nettement moins dans le secteur infirmier. Les médecins, employés par le Service national de la santé (secteur public) perçoivent, outre leur revenu déclaré, des dessous-de-table dits "fakelakia". Le concept des "fakelakia" fera l'objet d'une discussion ultérieure dans la section quatre. En ce qui concerne les revenus clandestins des dentistes, il y a lieu de noter que la grande majorité d'entre eux sont des travailleurs indépendants, et que la majeure partie de leurs revenus non déclarés est attribuée à l'évasion fiscale.

TABLEAU 2 : ECONOMIE SOUTERRAINE DANS LE SECTEUR DE LA SANTE EN GRECE, 1984 (MILLIARDS DE DRACHMES, PRIX ACTUELS)

Catégorie	Comptes Nationaux	Estimation actuelle
Médecins (28.200)	30,5	54,4
(a) Estimation des honoraires légaux	13,0	13,0
(b) Estimation des paiements illicites		35,0
Opérations	17,5	2,4
Accouchements		1,5
Avortements		2,5
Dentistes (8.300)	4,9	16,3
Personnel infirmier et domestique	32,9	35,3
Rémunérations	32,9	32,9
Pourboires		2,4
Sages-femmes et infirmières	6,1	9,0
Loyers d'hôpital	2,3	2,3
Total	76,7	117,3

Source : Pavlopoulos (1987)

Les résultats de l'étude du professeur Pavlopoulos ont suscité l'intérêt des économistes et des chercheurs sociaux et les ont encouragés à poursuivre l'examen des tendances dynamiques de l'économie souterraine en Grèce.

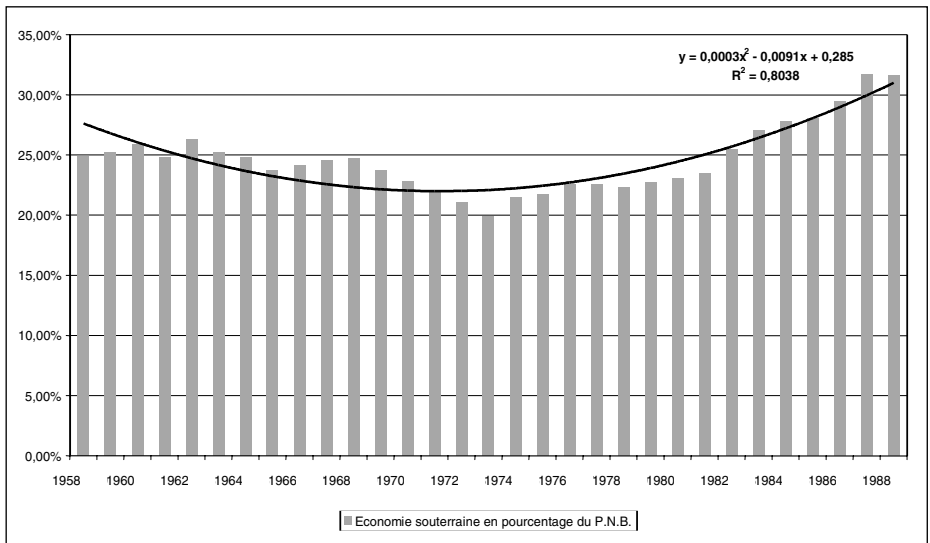
3.2. ETUDE DE VAVOURAS ET AL.

En 1990, Vavouras, Karavitis et Tsochlou (1990) recoururent à la méthode monétaire pour estimer l'évolution de l'économie souterraine en Grèce pour la période 1958 à 1988. Les résultats de leur analyse sont repris dans le diagramme 3. Lorsque nous examinons l'évolution de l'économie souterraine durant la période de 1958 à 1988, nous pouvons en réalité distinguer deux périodes :

La première période couvre les années 1958 à 1973 où l'on constate une baisse généralisée de l'économie souterraine. En 1958, approximativement 25% du PIB grec étaient attribués à des activités économiques informelles. Après quelques oscillations en 1973, ce taux est descendu jusqu'à 19.9%. Une possible cause de cette baisse pourrait être recherchée dans la croissance économique et dans l'expansion du marché de l'emploi.

Au cours de la seconde période, 1974-1988, l'économie souterraine est caractérisée par une tendance à la hausse. La proportion du secteur informel dans le PIB a augmenté de 21.5% en 1974 à 31.6% en 1988. Les raisons de cette augmentation de volume sont multiples.

DIAGRAMME 3 : ECONOMIE SOUTERRAINE EN POURCENTAGE DU PIB EN GRECE



Dans une tentative d'investigation de la relation entre l'économie informelle et certaines variables macroéconomiques sélectionnées, p. ex. la croissance du PIB, le taux d'inflation et le chômage, nous avons estimé la matrice de coefficients de corrélation suivante (voir tableau 3). La période examinée couvre les années 1958 à 1988. Bien qu'il n'existe pas de relation causale entre l'économie souterraine et la croissance du PIB ou d'autres variables macroéconomiques, une relation positive a été observée entre le chômage et l'économie informelle. Le coefficient de corrélation entre ces deux variables est de 0.885 (voir tableau 3). Cette relation statistiquement significative peut être attribuée au fait que, dans les périodes de crise économique, l'augmentation du chômage affecte positivement l'offre et la demande de travail informel. La réglementation sur le travail et les rigidités salariales contribuent en outre au développement de l'économie informelle.

TABLEAU 3 : MATRICE DE CORRELATION ENTRE L'ECONOMIE INFORMELLE ET CERTAINES VARIABLES MACROECONOMIQUES SELECTIONNEES EN GRECE 1958-1988

Corrélations		Pourcentage de croissance annuelle	Inflation	Chômage	BIP/tête d'habitant prix de 1995	Economie souterraine en % du PIB
Pourcentage de croissance annuelle	Corrélation Pearson Sig. (deux sens) N	1,000 , 40	-,701** ,000 38	-,279 ,081 40	-,562** ,000 38	-,333 ,084 28
Inflation	Corrélation Pearson Sig. (deux sens) N	-,701** ,000 38	1,000 , 39	-,085 ,605 39	,583** ,000 39	,150 ,447 28
Chômage	Corrélation Pearson Sig. (deux sens) N	-,279 ,081 40	-,085 ,605 39	1,000 , 41	,413** ,009 39	,885** ,000 ,28
BIP/tête de l'habitant, prix de 1995	Corrélation Pearson Sig. (deux sens) N	-,562** ,000 38	,583** ,000 39	,413** ,009 39	1,000 , 39	,099 ,617 28
Economie souterraine en % du PIB	Corrélation Pearson Sig. (deux sens) N	-,333 ,084 28	,150 ,447 28	,885** ,000 28	,099 ,617 28	1,000 , 28

La corrélation est significative au niveau 0,01 (deux sens).

4. PAIEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DE LA SANTE

Paiements informels, dessous-de-table, enveloppes brunes ou blanches, sont les termes utilisés dans la littérature des soins de santé pour décrire les paiements directs aux médecins et aux institutions, qui ne sont pas renseignés sur le plan fiscal et qui sont extérieurs au canal financier formel du système des soins de santé.

4.1. EXPERIENCE INTERNATIONALE

Les paiements informels dans le secteur de la santé étaient une caractéristique majeure du financement des pays européens de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Selon le World Development Report (Rapport sur le développement mondial) (1993), (page 162), les paiements informels ont été de plus en plus utilisés « pour huiler les rouages de la bureaucratie » dans les cliniques et les hôpitaux publics. Plusieurs études ont livré des indications empiriques sur l'étendue et l'ampleur des paiements informels. Les estimations de la Banque Mondiale au début des années '90 ont révélé qu'environ 25 pour cent des dépenses de santé en Roumanie et 20 pour cent en Hongrie consistaient en paiements en liquide et en gratifications (Banque Mondiale 1993). Une analyse plus poussée des paiements informels en Hongrie a permis d'arriver à la conclusion que les paiements illicites entraînaient des problèmes d'accès et même un refus de services aux très pauvres. En Pologne, les paiements 'en noir' aux médecins sont délivrés sous la forme d'une 'enveloppe brune'.

« Un grand nombre de patients glissent des dessous-de-table aux médecins d'Etat afin de recevoir un traitement préférentiel. Toutefois, l'on espère que le système proposé de copayements et d'intégration des services privés au sein des infrastructures détenues par l'Etat éliminera la nécessité des « enveloppes brunes ».

Les dépenses privées de santé augmentent dans le monde entier. Toutefois, dans l'analyse de ces chiffres, nous ne disposons que d'insuffisamment de données à même de mesurer la plus grande part d'une économie souterraine dans le secteur de la santé, adoptant la forme de charges non officielles déboursées par le patient pour des consultations spécialisées, des interventions chirurgicales ou pour des services délivrés à des patients soignés intra muros. Des indications empiriques de sous-déclaration de l'économie souterraine émanent de plusieurs études menées principalement dans des pays dont l'économie est moins développée. Récemment, plusieurs études réalisées dans les économies en transition ont mis en lumière que les transactions souterraines entre le personnel médical et les patients ont lieu dans les pays où les chirurgiens touchent des honoraires très modestes. Une étude anecdotique au Turkmenistan (OMS, 1998) a révélé que plus de 50% des personnes interrogées payaient des charges non officielles pour les soins de santé. Une autre étude menée dans un hôpital du Kazakhstan a montré qu'environ 45% des dépenses hospitalières par patient consistaient en paiements « souterrains ».

La littérature sur l'économie et la politique de la santé disserte souvent sur la nécessité d'une mise en oeuvre de réformes dans la structure de financement des services de santé afin de réduire le volume des dessous-de-table. En outre, des améliorations de la qualité des services devraient être introduites à large échelle afin d'éliminer les différences existantes. Les paiements informels en plus de participer à l'évasion fiscale et à la corruption généralisée du système risquent d'entraver sérieusement le processus de mise en oeuvre des réformes de santé.

Les audits médicaux et le contrôle de la qualité combinés avec des stimulants financiers pour les médecins contribueraient à la minimisation des inefficacités créées par l'économie souterraine.

4.2. LE CAS DE LA GRECE

En Grèce, après le rétablissement de la démocratie en 1974, plusieurs réformes ont été introduites dans les sphères du social et de la santé. Dans le secteur de la santé, la réforme la plus significative est formulée dans la loi N° 1397 promulguée en 1983 et visant à l'instauration d'un Système national des services de santé [National Health Services System (NHS)]. La philosophie du NHS grec s'inspirant de la conception réformiste britannique insiste sur la dispense de services gratuits à l'ensemble des citoyens. L'article 1.2 stipule : « Les services de santé sont dispensés de manière égale à tous les citoyens indépendamment de leur statut financier, social ou professionnel ». Pour réaliser cet objectif, un plan quinquennal a été conçu pour couvrir la période de 1983 à 1988. Parmi les objectifs, citons : une augmentation substantielle des dépenses publiques de soins de santé et l'augmentation du salaire des médecins NHS de 112 %. Cette augmentation impressionnante du salaire des médecins était accordée en échange de leur engagement d'offrir exclusivement leurs services aux hôpitaux publics et d'abandonner toute pratique privée. Toutefois, malgré l'augmentation substantielle de leurs honoraires, certains médecins ont trouvé le moyen de compléter leurs salaires légitimement payés par le secteur public, par de substantiels revenus non taxés provenant de dessous-de-table sous forme « d'enveloppes » et de commissions versés par des cliniques privées et des compagnies pharmaceutiques. Les paiements illicites étaient devenus une manière classique de souder les médecins et les chirurgiens. Malgré la forme illégale du paiement, aucune sanction légale ni poursuite n'a été enregistrée.

La loi grecque a prévu de lourdes peines pénales pour les paiements illicites. Si un agent de l'Etat (p.ex. un médecin travaillant dans un hôpital public) est surpris à commettre une infraction liée à la corruption, il peut être arrêté, avoir à payer une amende ou même être emprisonné. Conformément à l'article 256, le Code pénal grec stipule que le fonctionnaire qui accepte des dessous-de-table risque un emprisonnement d'au moins un an. Malgré ces dispositions pénales rigoureuses, aucun médecin n'a encore été jugé coupable. Tout le monde est persuadé que plus faible est la possibilité d'être pris sur le fait, plus minces sont les risques d'arrestation et de punition. Dans ces conditions, les probabilités sont hautes de voir des gens continuer à se laisser corrompre.

La conséquence de cette corruption persistante dans les services de santé fait que le paiement de « pots de vin » est de plus en plus fréquent, de telle manière qu'ont peut quasiment les qualifier de « maladie endémique » du secteur. Le mécontentement du public quant au financement et à la fourniture de services de santé en Grèce apparaît dans plusieurs enquêtes d'Eurobaromètre. Dans quasiment toutes les études de satisfaction relatives au financement et à la dispense de services de santé, la Grèce occupe la dernière position des pays européens.

En septembre 1996, ALKO, une société de marketing, a mené une étude sur le taux de corruption dans le secteur public grec. Un échantillon représentatif de 2.400 individus a été sélectionné afin d'examiner le phénomène de corruption parmi les fonctionnaires. Le secteur de la santé en est sorti comme étant le secteur le plus corrompu, après les bureaux du fisc. Environ 38% des individus ont déclaré qu'en Grèce, les services de santé sont soit très (18%) ou le plus (20%) corrompus (voir Tableau 4).

TABLEAU 4 : CORRUPTION DANS LES SERVICES PUBLICS EN GRECE

Niveau de corruption	Justice	Police	Bâtiment	Services de santé	Bureaux du fisc
Le plus	13	14	17	20	22
Très	13	15	14	18	19
Assez	20	28	21	25	27
Un peu	19	22	15	18	16
Non corrompus	28	17	13	15	11

Source : ALKO, 1996

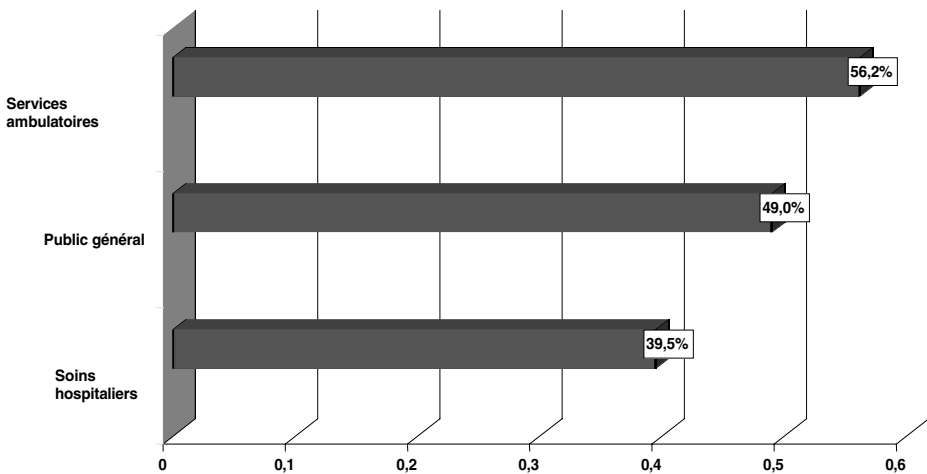
Les conclusions de cette étude et l'opinion largement répandue dans le public de corruption régnant dans les services de santé en Grèce ont donné aux chercheurs une plate-forme pour continuer à enquêter sur les dessous-de-table. Une équipe de chercheurs fut formée à l'Université d'Athènes avec l'objectif central de révéler l'amplitude des « paiements par enveloppe » donnés aux médecins salariés des Services nationaux de santé grecs. Cette équipe conçut un questionnaire qui abordait les divers aspects des paiements illicites. L'intention de faire un « cadeau » fut distinguée de l'obligation de paiement exigée par certains médecins. En chirurgie, on a relevé certains cas de report d'une intervention parce que le patient ne pouvait se permettre de payer le « tarif ». Le questionnaire fut testé pour différents types de spécialités et tant pour les services de soins ambulatoires que non ambulatoires. Une société de marketing, Kapa Research, assumait la responsabilité de la collecte des données. En février 2000, trois échantillons représentatifs furent établis qui couvraient :

- la population générale (2.800 individus) ;

- les patients hospitalisés dans les hôpitaux publics (407 patients) et
- des patients ambulatoires de cliniques publiques (372 cas).

Un système d'échantillonnage des quotas fut développé pour assurer une probabilité égale de participation par âge et par sexe. Les répondants eurent à préciser s'ils avaient versé un quelconque paiement « fakelaki » (enveloppe) à un médecin ou à un chirurgien pour recevoir un traitement « meilleur » ou « plus précoce ». Les résultats de notre recherche sont indiqués dans le diagramme 4.

DIAGRAMME 4 : POURCENTAGE DE GRECS AYANT EFFECTUE UN "PAIEMENT PAR ENVELOPPE".



Environ 49 pour cent de la population générale reconnaissent avoir versé des « fakelakia » à un médecin pour « mériter » qu'il s'intéresse au traitement d'un patient. Parmi les patients hospitalisés, environ 40 pour cent ont déclaré avoir donné un « fakelaki » à un médecin soit comme rémunération pour une opération chirurgicale soit comme paiement pour des services hospitaliers. Dans les services ambulatoires, environ 56 pour cent des visiteurs déclaraient avoir effectué un paiement illicite à un médecin. Le montant d'un « paiement par enveloppe » varie fortement d'un spécialiste à l'autre et selon les services reçus. Un rapport d'experts, rédigé en 1994 sous la présidence du professeur Abel Smith, déclarait : « Un paiement important peut s'avérer requis pour garantir qu'un chirurgien déterminé procède à une opération ou qu'un patient obtienne rapidement un traitement. Il nous a été suggéré qu'un paiement pouvait même s'élever à un million de drachmes » (environ 3000 EUR).

Dans notre étude, malgré nos efforts, les répondants ont évité de déclarer le montant du paiement sous enveloppe, et ce, par traitement ou par intervention chirurgicale. Dès les premiers essais, nous avons constaté que nous ne pouvions obtenir de données adéquates et valides à cet égard.

CONCLUSION

L'économie souterraine est un phénomène ancien. Depuis l'époque d'Aristote, la corruption et les paiements non officiels aux politiciens et autres personnes « influentes » ont été commentées et l'impact de ces paiements sur l'économie et le système social a également été souligné. La Grèce présente les taux les plus élevés d'économie souterraine par rapport aux autres pays européens. Lors de l'examen de l'évolution de l'économie informelle, nous avons pu constater une relation statistiquement significative entre chômage et taux d'économie souterraine. En procédant à une analyse sectorielle, nous avons observé que, dans l'ordre, les services de logement (91%), le bâtiment (71%) et les services (65%) sont les secteurs enregistrant les taux les plus élevés d'activité souterraine, suivis par les secteurs de la santé et de l'éducation (29%).

Dans le secteur de la santé grec, les « paiements par enveloppe » illicites ont augmenté depuis l'instauration du Système national de santé en 1983. Cette forme de paiement est devenue un phénomène endémique. A l'aide de la méthode de l'enquête, nous avons pu mettre à jour qu'environ 49 pour cent de la population ont donné des "fakelakia" à un médecin pour s'allier son intérêt pour un geste chirurgical ou pour s'assurer un traitement précoce.

Les paiements non officiels dans le système de la santé constituent un grand obstacle aux réformes de santé visant à établir des services efficaces et équitables. Tout effort ayant pour but de contrôler ou de restreindre l'usage des « fakelakia » restera inefficace à moins d'introduire une rationalisation financière et une réorganisation du système.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Alko (1998), *A survey on State and Corruption*, ed. Nikolopoulou, A., Sideris Publications Grèce.

Alois, W. (1992), *Black Labour in the EEC after the accomplishment of the internal market in 1992*, Université de Hagen.

Berger, A., Bueno, N. A. (1991), The Underground Economy considered from a dynamic and spatial perspective, *Economia and Lavoro Anno XXIV*, N° 3, pp. 87-99.

Castells, M. et Portes, A. (1989), World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy in Portes, A. et al, eds, *The Informal Economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Londres.

Cebula, R. J. (1997), An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 1993-94, *American Journal of Economics and Sociology*, 56:2, pp. 173-185.

Clotefelter, C. T.(1983), Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Return, *Review of Economic Statistics*, 65/3, pp. 363-373.

Enzo, M. (1988), *Underground economy and irregular forms of employment. The case of Greece*, Université de Messine, Sicile, Etude n° 87929.

Ensor, T.(1993), Health system reform in former socialist countries of Europe, *Int. J. Health Plann, Manage* 8, pp. 169-187.

Commission européenne (1990), *Underground Economy and Irregular Forms of Employment (Travail Au Noir)*, Program for Research and Actions on the Development of the Labor Market, Bruxelles.

Commission européenne (1998), COM (98) 219, *Communication of the Commission on Undeclared Work*, Bruxelles.

Commission européenne, Employment and Social Affairs DG, EMPL A/1GF/EVW D (2003), *Note on Undeclared Work*, Bruxelles.

Feige, E. L. (1989), *The Underground Economies. Tax Evasion and Information distortion*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.

Feige, E. L. (1994), The Underground Economy and the currency Enigma, *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, pp.119-136.

- Figueras, J. et al (1994), Health care systems in Southern Europe: is there a Mediterranean paradigm?, *International journal of health sciences*, 5(4), pp. 135-146 (1994).
- Ferrera, M (1996), The Southern Model of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, N°1.
- Frey, B. et Weck-Hannemann, H. (1984), The Hidden Economy as an "Unobserved" variable, *European Economic Review*, 26/1, pp. 33-53.
- Frey, B.S. et Weck, H., (1983), Estimating the Shadow Economy: A "Naïve" Approach, *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 23-44.
- Frey, B. S. et Werner P. (1984), The Hidden Economy: State and Prospect for Measurement, *Review of Income and Wealth*, 30/1, pp.1-23.
- Gerry, CH. (1987), Developing Economies and the Informal Sector in Historical Perspective, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 493.
- Giles, D.E.A. (1999a), Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling, *The Economic Journal*, 109, pp. 370-380.
- Groom, C. T. et Balchin, D. (1998), Developing A Methodology For Measuring Illegal Activity For The UK National Accounts, *Economic Trends*, 536, pp. 33-71.
- Heijden, P.G.M. Van Der, Van Gils, G., Bouts, J. et Hox, J.J. (2000), A Comparison of randomized Response, Computer Assisted Self - Interview and Face-to - Face Direct Questioning; Eliciting Sensitive Information in the Context of Welfare and Unemployment Benefit, *Sociological Methods & Research*, 28(4), pp. 505-537.
- Helberger, C. et Knepel, H. (1988), How Big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved - Variable Approach of B.S. Frey and H. Hannemann, *European Economic Review*, 32, pp. 965-976.
- Kanellopoulos, K. et al (1995), *Para-economy and Tax Evasion. Estimations and Economic Impacts*, KEPE, Athènes (en grec).
- Kazemier, B. et Van Eck, R. (1992), Survey investigations of the hidden economy: Some methodological results, *Journal of Economic Psychology*, 13, pp. 569-587.
- King, R. et Konjhodzic, I. (1995), Labour Employment and Migration in Southern Europe, Brighton, UK, *Sussex Research Paper in Geography*, No 19.

Macafee, K., (1980), A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts, *Economic Trends*, 1980 (8), pp. 81-87.

Mckee, M., Figueras, J. et Chenet, L. (1998), Health Sector Reform in the Former Soviet Republics of Central Asia, *International Journal of Health Planning and Management*, Vol.13, pp. 131-147.

Ministère de la Santé (1994), *Report on the Greek Health Services under the Chairmanship of B.*, Abel Smith, Ministry of Health and Pharmaceutics, Athènes.

OCDE, (2002), *Measuring the Non-Observed Economy*, A Handbook, OECD, Paris.

Pestiau, P. (1989), *L' Economie souterraine*, Paris, Hachette.

O'Higgins, M. (1980), *Measuring the Hidden Economy, a Review of Evidence and Methodologies*, The Outer Circle Policy Unit, Londres.

Pavlopoulos, P. (1987), *The Underground Economy in Greece*, Athens, Institute of Economic and Industrial Studies, Studies 17 (en grec).

Portes, A., Castells, M. et Benton, L. eds (1989), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Londres.

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

Schneider, F. (1997), The Shadow Economies of Western Europe, *Journal of the Institute Economic Affairs*, 17/3, pp.42-48.

Schneider, F. (1994b), *Can the Shadow Economy be Reduced Through Major Tax Reforms?*, an Empirical Investigation for Austria, Supplement to Public Finance /Finances Publiques, 49, pp. 137-152.

Smith, S. (1986), *The Britains's shadow economy*, Oxford University press, New York.

Tanzi, V. (1980), *The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications*, Banco Nazionale, De1, Lavoro.

Tanzi, V. (éd.) (1982), *The Underground Economy in the U.S. and Abroad*, Lexington Books.

Tanzi, V. (1999), Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy, *The Economic Journal*, 109, pp. 338-340.

Thomas, J. (1988), The politics of the black economy, *Work employment and Society*, Vol. 2, N° 2, pp. 169-190.

Thomas, J. (1992), *Informal Economic Activity*, Harvester Wheatsheaf, Exeter.

Vavouras, I. et Petrinioti, X. (1990), An attempt to track an invisible activity: the undeclared employment in Greece in Vavouras I., ed, *Para-Economy*, Kritiki, Athènes (en grec).

Williams, C.C. et Windebank, J. (1993), Social and Spatial Inequalities in the informal economy: some evidence from the European Community in *Area*, 25.4, pp 358-364.

OMS (1999). *Health Care in Transition: Russia*, Copenhagen, OMS.

OMS (1997). *Global Health situation: Analysis and projection 1950-2025. A health future trend assessment in support of health for all*, Genève, OMS.

World Development Report (1993), *Investing in Health*, Banque Mondiale, Washington, DC.

World Development Report (1996), *From plan to market*, Banque Mondiale, Washington, DC.

Yfantopoulos, J. (1993), *Underground Economy and Panel Studies in South Europe, Methodological and Policy Issues*, Working Papers of the European Scientific Network on Household Panel Studies, Athènes.

Yfantopoulos, J. (2002), Greece and the European Social Model in Ioakimidis, P. C. (ed), *Greece in the European Union The New role and the new agenda*, Ministry of Press and Mass Media, Athènes.

Yfantopoulos, J. (2003), *The Economics of Health. Theory and Practice*, Dardanos Edition, Athènes, Grèce (en grec).

TABLE DES MATIERES

ECONOMIE SOUTERRAINE ET PAYEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DES SOINS DE SANTE : LE CAS DE LA GRECE

INTRODUCTION	1001
1. ECONOMIE INFORMELLE ET TRAVAIL NON DECLARE	1003
1.1. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPEENNE	1005
2. L'ECONOMIE INFORMELLE ET LE MODELE DE L'EUROPE DU SUD	1007
2.1. LE SYSTEME SOCIAL DE L'EUROPE DU SUD	1007
2.2. LE MODELE SOUTERRAIN DE L'EUROPE DU SUD	1008
3. L'ETENDUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE EN GRECE	1011
3.1. L'ETUDE DE PAVLOPOULOS	1013
3.2. ETUDE DE VAVOURAS ET AL.	1014
4. PAIEMENTS INFORMELS DANS LE SECTEUR DE LA SANTE	1016
4.1. EXPERIENCE INTERNATIONALE	1016
4.2. LE CAS DE LA GRECE	1017
CONCLUSION	1020
BIBLIOGRAPHIE	1021

3. Etudes internationales et politique européenne de lutte contre le travail au noir et la fraude

**LA STRATEGIE DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR CONVERTIR LE
TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOI FORMEL**

1029 |

**TRAVAIL AU NOIR : PLUS GRANDE PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE
DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE EN FAVEUR DE
L'EMPLOI**

1035 |

LA STRATEGIE DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR CONVERTIR LE TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOI FORMEL (1)

PAR **ELS VAN WINCKEL**

Administrateur principal, Commission européenne, DG EMPL, Unité d'analyse de l'emploi

1. DEFINITION

Dans sa Communication sur le travail au noir (2) de 1998, la Commission a défini le travail au noir comme "toute activité rémunérée, légale quant à sa nature, mais non déclarée aux autorités publiques, en tenant compte des différences de système régulateur entre Etats membres".

2. LE PROBLEME

Le phénomène du travail au noir est souvent lié à une faible productivité et une piètre qualité. Il est reconnu que le travail au noir est lourd de conséquences : pour les travailleurs, pour les entreprises, pour les travailleurs indépendants, pour les consommateurs et pour la société dans son ensemble.

■ *Travailleurs* : le travail au noir est souvent de faible qualité, mal payé et quasiment sans aucune sécurité. Il n'offre que peu d'opportunités de formation ou de perspectives de carrière aux travailleurs.

■ *Entreprises* : le travail au noir touche les secteurs à forte densité de main-d'œuvre, peu productifs et à faibles profits, dans des entreprises opérant dans la marge. Ces dernières éprouvent des difficultés à engager des personnes qualifiées et n'ont que peu de chances de développer leurs affaires. Le travail au noir entraîne des distorsions de concurrence entre entreprises et défavorise celles qui offrent des services et des produits réguliers.

■ *Travailleurs indépendants et professions libérales* : le travail au noir n'offre à ceux qui travaillent dans l'économie souterraine aucune assurance sociale, telle que protection en cas d'accident au travail ou droits à la pension. Par ailleurs, il accroît le phénomène des travailleurs économiquement dépendants ou des 'faux indépendants'.

(1) Avril 2003, pour la politique européenne, voir aussi la contribution de K.J. Lönnroth.

(2) COM (1998) 219 final.

■ *Consommateurs* : la protection des consommateurs est problématique, étant donné que les prestations non déclarées n'offrent aucune garantie aux consommateurs.

■ *Société dans son ensemble* : le travail au noir mine le financement et l'accessibilité de la protection sociale et des services publics. Il menace la viabilité des finances publiques et de la solidarité sociale.

Dans certains secteurs, le travail au noir est fortement teinté de sexisme puisque les femmes sont surreprésentées dans les emplois non déclarés en rapport avec les soins aux enfants et aux personnes âgées.

De plus, dans une certaine mesure, le travail au noir est lié à l'immigration clandestine. Ceci constitue pour la société et pour les décideurs politiques un domaine particulier de préoccupation.

Il est toutefois admis que certaines formes de travail au noir peuvent avoir aussi des caractéristiques positives. C'est par exemple le cas du travail au noir effectué par des personnes hautement qualifiées, bien rémunérées, qui offrent des services innovateurs à forte valeur ajoutée. Certaines formes de travail au noir peuvent être très répandues dans la société, proposant à certains utilisateurs les services précis qui ne sont offerts que de manière informelle (p.ex. parce qu'ils sont au premier stade du cycle de vie du produit ou sont uniquement offerts sur une base temporaire, pour répondre à certains besoins spécifiques). Dans ce cas, tant les consommateurs que les travailleurs, peuvent en tirer profit à court terme. Toutefois, à long terme, la société bénéficiera de la conversion du travail au noir en emploi régulier.

3. LA LIGNE POLITIQUE

En 1998, la Commission a présenté une Communication sur le travail au noir. Son intention de départ était d'initier un débat sur les causes du travail au noir et sur les options politiques pour le combattre. Selon cette Communication, il était nécessaire de clarifier les causes et l'étendue. Sa conclusion était double : la lutte contre le travail au noir doit faire partie intégrante de la Stratégie européenne pour l'emploi ; pour convertir le travail au noir en emploi régulier, il faut : un mix politique de prévention, y compris une réforme de la politique, l'accent sur la sensibilisation et des sanctions :

■ *réforme de la politique pour renforcer la prévention* : accroître les possibilités d'accès pour ceux qui souhaitent être intégrés dans l'économie formelle ; fournir des stimulants aux travailleurs afin qu'ils acceptent un travail régulier, y compris par le biais d'une diminution de la pression fiscale sur le travail ; une politique de marché active ; simplifier les procédures et la législation ; supprimer la bureaucratie excessive, les législations complexes et les pièges à la pauvreté ; développer des services de soutien pour les entreprises, les travailleurs et les chômeurs et des formes aisément accessibles de sécurité d'emploi et de protection sociale ;

■ *sensibilisation* : informer des conséquences du travail au noir en matière de sécurité sociale, des effets sur la solidarité et la justice comme base du modèle européen. Augmenter la conscience du public complète la prévention et les sanctions ;

■ *sanctions* : améliorer la communication et la coopération entre autorités (administrations fiscales, inspection du travail, police) ; recourir aux sanctions là où c'est nécessaire ; renforcer la surveillance. Les sanctions jouent évidemment aussi un effet préventif.

Le Parlement européen a soutenu la ligne politique de la Commission et demandé qu'une approche globale soit incorporée dans la Stratégie européenne pour l'emploi (rapport A-K Glase). Dans le rapport de Miet Smet, le PE a exprimé ses préoccupations à propos du travail au noir dans le domaine des services domestiques. Une action est requise pour améliorer le statut des millions de femmes (la majorité) qui fournissent des travaux domestiques faiblement rémunérés.

La notion de travail au noir est intégrée dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). La SEE est conçue comme l'outil principal pour conduire et assurer la coordination des priorités de la politique de l'emploi auxquelles devraient souscrire les Etats membres au niveau de l'UE. Sur la base des nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam, le Conseil européen de novembre 1997 a initié la Stratégie européenne de l'emploi, également connue sous le nom de 'processus de Luxembourg'. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord sur un cadre pour l'action fondé sur l'engagement des Etats membres à établir une série de buts et d'objectifs communs pour la politique pour l'emploi.

Depuis 2001, la question du travail au noir est intégrée aux directives pour l'emploi (établissant les priorités communes pour les politiques de l'emploi des Etats membres) dans lesquelles les Etats membres se sont engagés à lutter contre le travail au noir. Il y est mentionné que "les Etats membres encourageront les activités entrepreneuriales en luttant contre le travail au noir et en encourageant la conversion de ce type de travail en emplois réguliers, en faisant usage de tous les moyens d'action appropriés, y compris des mesures de régulation, des stimulants et une réforme des taxes et des allocations, en partenariat avec les partenaires sociaux."

Dans les Plans d'Action Nationaux (PAN), les Etats membres ont fait rapport sur les mesures nationales adoptées. On peut affirmer que le travail au noir est devenu une préoccupation dans les Plans d'action nationaux de 2001. Trois Etats membres seulement (DK, FIN et IRL), n'ont pas mentionné les mesures projetées ou prises pour combattre le travail au noir. L'attention portée à ce sujet a quelque peu faibli en 2002. Dans leurs PAN 2002, les Etats membres ont abordé le travail au noir par le biais de réformes générales du marché du travail. Ils ont axé leurs efforts sur la simplification des procédures relatives à la déclaration des nouveaux emplois et ont augmenté la fréquence des inspections et contrôles, combiné les stimulants à l'emploi avec les sanctions, y compris les mesures visant à lutter contre la fraude fiscale

et sociale ; de plus, ils ont procédé à une réduction du taux de TVA dans les services à forte densité de main-d'œuvre et développé une législation pour contrôler le travail au noir ou illégal des immigrants.

4. CONVERTIR LE TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOIS REGULIERS : UNE DES 10 PRIORITES

Des propositions récentes de la Commission (Communication sur le futur de la SEE (3), Rapport de synthèse et proposition de nouvelles directives sur l'emploi (4)) plaident en faveur d'un renforcement de l'action des Etats membres en vue de convertir le travail au noir en emploi régulier. Lors du Sommet du printemps (21-22 mars 2003), cette approche a été avalisée au niveau politique le plus élevé - le Conseil européen.

Trois objectifs sont au coeur de l'approche proposée :

- arriver au plein emploi conformément aux objectifs stratégiques de Lisbonne ;
- améliorer la qualité et la productivité du travail, en reflétant le besoin de meilleurs emplois dans une économie basée sur la connaissance et la nécessité de promouvoir la compétitivité de l'UE ;
- soutenir la cohésion et le marché inclusif de l'emploi, de manière à réduire les disparités existantes en matière d'accès au marché du travail.

Ces buts reflètent les objectifs de Lisbonne : de meilleurs emplois en plus grand nombre, un taux d'emploi et une productivité plus élevés ; une plus grande qualité et une cohésion plus forte au sein de l'UE. Dans ce contexte, les politiques visant à convertir les emplois non déclarés en emplois formels ont gagné du terrain. Réaliser ces objectifs nécessite la conversion du travail au noir en emploi régulier. La Communication sur le futur de la SEE (janvier 2003) souligne que "s'attaquer au travail au noir exige un mix de politiques combinant tant des actions préventives que l'application des sanctions. (...) Il est vital que les Etats membres améliorent leur collecte de données, surveillent les progrès dans ce domaine, et, en outre, procèdent à une évaluation de l'impact des initiatives politiques."

La proposition de la Commission sur les nouvelles Directives pour l'emploi (8 avril 2003) a identifié la réduction du travail au noir comme l'une des 10 priorités. Les Etats membres sont encouragés à fixer des objectifs nationaux et à améliorer la fiabilité de leurs statistiques. Les Instituts nationaux de la statistique seront pressés d'améliorer leurs estimations sur l'importance du travail au noir. Les Etats membres seront stimulés à tirer des enseignements des meilleures pratiques.

(3) COM (2003) 6 final.

(4) COM (2003) 176 final.

Le travail au noir restera un sujet d'attention majeure en 2003. La Présidence italienne (second semestre de 2003) considère le travail au noir comme l'un de ses principaux domaines d'intérêt. Ce thème a fait l'objet de discussions par les Ministres lors du Conseil informel qui s'est tenu les 11-12 juillet à Varèse et lors de la Conférence sur l'emploi de la Présidence en décembre 2003. Par ailleurs, les partenaires sociaux européens UNICE/UEAPME, CEEP et ETUC se sont engagés à prendre des initiatives sur ce sujet : le travail au noir figure dans leur Programme d'action commune 2003-5 comme sujet pour lequel des actions sont programmées pour 2005. Un séminaire sera organisé, avec comme but de conclure une déclaration commune sur le travail au noir en 2005.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

LA STRATEGIE DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR CONVERTIR LE TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOI FORMEL

1. DEFINITION	1029
2. LE PROBLEME	1029
3. LA LIGNE POLITIQUE	1030
4. CONVERTIR LE TRAVAIL AU NOIR EN EMPLOIS REGULIERS : UNE DES 10 PRIORITES	1032

TRAVAIL AU NOIR : PLUS GRANDE PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE EN FAVEUR DE L'EMPLOI

PAR | KARL-JOHAN LONNROTH

Directeur général adjoint, Commission européenne, DG EMPL

En tout premier lieu, je tiens à applaudir à l'organisation de cette manifestation qui rassemble chercheurs et décideurs politiques afin d'arriver à une meilleure compréhension du travail non déclaré. Mon intervention qui clôture le colloque aujourd'hui se focalisera sur le travail non déclaré plutôt que sur la fraude fiscale.

Mais, au fait, que comprenons-nous par travail non déclaré ?

Par travail non déclaré, nous sous-entendons "toutes activités rémunérées légales quant à leur nature mais qui ne sont pas déclarées aux autorités publiques, en tenant toutefois compte des différences dans les systèmes de régulation des Etats membres". Nous distinguons donc clairement le travail non déclaré des activités illégales.

Pourquoi le travail non déclaré doit-il être abordé au niveau de l'Union européenne ?

La Commission européenne traite du travail non déclaré parce qu'il exerce des effets négatifs sur les travailleurs, les entreprises, les indépendants, les consommateurs et la société dans son ensemble. Il mine le financement et la répartition d'une protection sociale et de services publics. Il menace la viabilité financière des finances publiques et la solidarité sociale.

Permettez-moi de vous remettre en mémoire quelques-unes des actions entreprises par la Commission depuis la publication de sa Communication sur le travail non déclaré de 1998. Dans le cadre de cette Communication, des études sur l'échelle et l'ampleur de ce phénomène ont été réalisées. Selon ces études, le travail non déclaré représenterait entre 7% et 19% du volume total des emplois déclarés, avec de fortes différences en volume de travail non déclaré entre les pays. Ceci correspondrait à une fourchette située entre 10 et 28 millions d'unités de travail !

Depuis 2001, la réduction du travail non déclaré figure comme un objectif majeur dans la Stratégie européenne en faveur de l'emploi et dans les Directives sur l'emploi. Dans leurs PAN 2001 et 2002, les Etats membres ont fait état de leurs initiatives

dans ce domaine. Bien que la grande majorité des pays eussent annoncé des actions en 2001, l'attention s'est quelque peu infléchie en 2002. Aucune indication ne nous permet cependant de croire que le problème du travail non déclaré ait diminué.

Bien au contraire, c'est pourquoi la Commission a insisté sans relâche pour que cette question reste sur l'agenda politique :

- des recommandations ont été adressées à l'Italie et à la Grèce en vue d'une réduction substantielle du travail non déclaré par la mise en œuvre d'un mix politique approprié ;
- des propositions récentes de la Commission, comme la Communication sur le futur de la SEE, le Rapport de synthèse et la proposition sur les nouvelles directives en matière d'emploi, plaident en faveur du renforcement de l'action des Etats membres avec le but de transformer les emplois non déclarés en emplois formels. Au Sommet du printemps (21-22 mars 2003), cette approche a été avalisée au niveau politique le plus élevé.

Le 21 mai 2003, la Commission avait organisé un Séminaire sur le travail non déclaré, au cours duquel étaient présentées les études menées sous les 4^{ème} et 5^{ème} Programmes cadres de recherche.

La Présidence italienne, qui a débuté en juillet, considère le travail non déclaré comme l'une de ses sphères d'intérêt principales. Le thème a été débattu au niveau ministériel lors du Conseil informel de juillet et le sera encore lors de la Conférence sur l'emploi en décembre.

Les partenaires sociaux européens ont intégré le travail non déclaré dans leur Programme de travail commun pour 2003-5 comme un sujet qui bénéficiera d'une programmation d'actions d'ici à 2005. Ceci inclura la formulation d'un avis commun sur la question en 2005.

Ces événements à venir montrent que, sur le plan du travail non déclaré, nous nous trouvons avec un agenda bien chargé. Ils illustrent également que la conscience politique s'accroît au niveau européen.

1. LA NOUVELLE STRUCTURE DE LA SEE

Ceci m'amène à la Stratégie européenne sur l'emploi (SEE) et à sa révision où le rôle accordé à la lutte contre le travail non déclaré est essentiel. Mais, permettez-moi d'exposer d'abord le raisonnement et les objectifs les plus importants de la SEE nouvelle version, qui continue à construire sur les succès engrangés au cours des cinq premières années de sa mise en œuvre depuis le Sommet de l'Emploi de Luxembourg de 1997.

La nouvelle structure de la SEE est plus simple, orientée sur les résultats et adaptée de manière à contribuer plus efficacement aux objectifs de Lisbonne. Les directives sur l'emploi sont présentées à partir de cette année en même temps que les Grandes Orientations de Politique Economique, favorisant ainsi les synergies entre les deux processus.

Elles demandent que la politique de l'emploi des Etats membres promeuve, de manière équilibrée, **trois objectifs** à la fois complémentaires et s'étayant mutuellement en faveur du plein emploi, de la qualité et de la productivité au travail, de la cohésion économique et sociale ainsi que de l'inclusion.

Pour réaliser ces objectifs, il faut en outre opérer des réformes structurelles orientées sur **10 priorités clés et d'une égale importance**, tout comme il y a lieu d'accorder une attention toute particulière à l'amélioration de la gouvernance et la répartition du processus.

Pour cette raison, les Directives sur l'Emploi sont présentées en trois parties, répondant respectivement aux trois objectifs arc-boutant la politique, aux 10 priorités clés de la réforme structurelle et à l'amélioration de la mise à disposition et de la gouvernance. Ces trois éléments des directives se refléteront dans les Plans Nationaux pour l'Emploi et seront supervisés au niveau de l'UE.

2. LES PRIORITES

Pour consolider les objectifs 'arcs-boutants', nous délimitons 10 priorités clés. La plupart des priorités, p. ex la promotion des mesures actives et préventives pour les sans-emploi, l'adaptabilité au marché du travail et l'égalité des sexes, sont déjà bien connues, puisqu'elles figurent déjà dans des directives existantes. Toutefois, pour faire droit à la nécessité de tenir compte des défis d'une Union élargie et d'une société axée sur la connaissance, plusieurs domaines sont mis en évidence.

En premier lieu, l'Union doit assurer un partage adéquat des opportunités de travail et d'emploi afin de tenir compte des changements démographiques. La participation au marché de l'emploi doit être améliorée grâce à une exploitation plus adéquate du potentiel de tous les groupes de la population, plus particulièrement en gardant actives les personnes vieillissantes.

En deuxième lieu, l'Union doit aborder le problème de l'insuffisance d'emplois, les points noirs sur le plan des compétences et les disparités régionales en matière d'emploi et de chômage en promouvant la mobilité professionnelle, en supprimant les obstacles à la mobilité géographique et en faisant mieux converger travail et compétences.

3. PROMOUVOIR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE, DE MEILLEURS PARTENARIATS ET UNE MEILLEURE MISE A DISPOSITION

En troisième lieu, l'évaluation de la SEE et la Communication de janvier sur l'avenir de la SEE ont clairement montré la nécessité d'améliorer la gouvernance et la répartition. Les Etats membres assument la responsabilité de la mise en œuvre et de la mise à disposition effective des Directives sur l'emploi. Ceci requiert la réalisation d'un partenariat effectif entre détenteurs d'enjeux majeurs, plus précisément entre les institutions européennes, les gouvernements nationaux, les parlements, les pouvoirs publics régionaux et locaux, les partenaires sociaux et la société civile.

Les Directives stipulent différentes étapes pour améliorer la gouvernance du processus. Celles-ci comportent les principes suivants : donner aux partenaires sociaux un rôle et une responsabilité accrues ; assurer la mise à disposition effective par le biais d'un système moderne de services de l'emploi ; assurer, en vue de la mise en œuvre des Directives, la mise à disposition des ressources financières appropriées ; et assurer une meilleure utilisation des fonds versés par les Fonds structurels européens.

4. LE TRAVAIL NON DECLARE DANS LES NOUVELLES DIRECTIVES SUR L'EMPLOI

Je veux maintenant mettre l'accent sur l'importance de l'objectif de la conversion du travail non déclaré en emplois formels comme le soulignait la Commission le 8 avril dans sa proposition de nouvelles directives sur l'emploi.

Le travail non déclaré occupe une place toute spéciale et, en soi, prioritaire dans les nouvelles directives. La mise en œuvre de cette priorité requiert un mix politique complet, qui simultanément contribue à la réalisation des trois objectifs arc-boutant la Nouvelle Stratégie européenne pour l'Emploi.

La quantification des buts à atteindre est l'une des réussites de la SEE. L'expérience de ces cinq dernières années montre que la fixation des objectifs dans les Directives – ou l'encouragement aux Etats membres d'établir de tels objectifs – a été particulièrement efficace pour stimuler les réformes. C'est pourquoi les buts visés restent cruciaux. La Commission a proposé un objectif national sur le travail non déclaré, visant à le réduire de manière substantielle d'ici à 2010. Cet objectif devrait être basé sur une base statistique améliorée. A cet effet, la Commission lance une étude qui se focalisera sur la définition, la mesure et l'estimation statistiques du volume de travail non déclaré au sein de l'UE et dans les Etats membres.

Quelques Etats membres ont cependant fait montre d'une certaine répugnance à admettre que le travail non déclaré bénéficie d'une priorité spécifique, bien que les conclusions du Sommet du printemps aient généralement confirmé qu'il s'agit d'une question clé pour la Stratégie de l'emploi. La Commission estime, toutefois, que cette matière mérite une attention particulière et que des efforts plus intenses doivent être fournis par les Etats membres mais également par les partenaires sociaux.

La proposition demande que les Etats membres développent et mettent en oeuvre un mix politique ambitieux pour éradiquer le travail non déclaré. Celui-ci devrait combiner plusieurs volets : une simplification de l'environnement entrepreneurial, avec la suppression des mesures de découragement et une offre de stimulants appropriés dans les systèmes des taxes et des allocations, une meilleure exécution de la loi et l'application de sanctions. Les Etats membres devraient investir dans le développement de la base statistique au niveau national afin de pouvoir mesurer l'étendue du problème et de réaliser des progrès au niveau national.

Dans le cadre de la lutte contre le travail non déclaré, une meilleure gouvernance implique en particulier, outre un mix politique adéquat, des services plus performants d'inspection du travail, des Services publics pour l'emploi qui fonctionnent bien et une meilleure application des sanctions.

Le travail non déclaré est susceptible d'affecter les Etats membres à des degrés divers, mais il s'agit néanmoins d'un souci commun. En effet, du fait de l'élargissement de l'Union, cette question est susceptible de devenir un sujet encore plus pressant.

Enfin, il existe un consensus sur le fait que l'immigration est une question majeure qui doit être saisie à bras le corps. Il existe cependant une certaine répugnance à isoler cette question dans une directive distincte. Notre approche a consisté à inscrire explicitement l'immigration parmi un certain nombre de priorités. Elle est mentionnée comme un outil potentiel pour accroître l'offre de main-d'œuvre et répondre à certains manques de compétences. En outre, il est nécessaire que les groupes défavorisés, comme les immigrants, soient pleinement intégrés au marché de l'emploi.

La question de l'immigration est clairement liée au travail non déclaré, étant donné que les immigrants, souvent des illégaux, sont impliqués dans des travaux non déclarés, souvent à des conditions qui, dans d'autres circonstances, ne seraient pas acceptées par d'autres individus.

En résumé, pourquoi est-ce si important de lutter contre le travail non déclaré ?

- Le travail non déclaré supprime la possibilité de créer des emplois plus réguliers, parce qu'un plus grand nombre d'emplois sont créés dans la clandestinité. C'est particulièrement le cas dans le secteur des services. Les emplois non déclarés ne participent pas à la fiscalité et minent de ce fait le financement et la répartition de la protection sociale et des services publics et, par conséquent, sapent notre Modèle social.
- Le travail non déclaré est une question de productivité et de qualité de travail parce qu'il permet aux employeurs de créer des emplois de piètre qualité à des travailleurs peu qualifiés, plutôt que de leur offrir des emplois au vu de tous. Ceci exerce également des effets sur la compétitivité entre entreprises en défavorisant celles qui produisent des services et des produits réguliers.

■ Le travail non déclaré relève aussi du domaine de l'inclusion sociale étant donné qu'il empêche les individus d'accéder à des perspectives de carrière, à des opportunités de formation et aux services sociaux.

Dès lors, le travail non déclaré peut être compris comme une absence de solidarité - de la part de ceux qui acceptent un travail non déclaré et de ceux qui emploient des travailleurs non déclarés.

5. REMARQUES DE CONCLUSION

Comme je l'ai souligné, la direction de la SEE révisée doit définir des directives plus orientées sur les résultats, mettant naturellement surtout l'accent sur l'utilisation d'objectifs tant pour mesurer les progrès que pour créer une dynamique politique. Ceci vaut également pour la directive sur le travail non déclaré.

Ces révisions reflètent l'approche partagée par tous les acteurs concernés. Elles présentent des objectifs concrets, des priorités et des buts à atteindre. Elles contiennent également des propositions pour simplifier les instruments et chercher à améliorer la mise à disposition et la gouvernance de la stratégie.

Tout ceci doit contribuer de manière décisive à la création de plus de 15 millions de nouveaux emplois d'ici à 2010 afin de concrétiser l'objectif du plein emploi fixé à Lisbonne.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

TRAVAIL AU NOIR : PLUS GRANDE PRISE DE CONSCIENCE POLITIQUE DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE EN FAVEUR DE L'EMPLOI

1. LA NOUVELLE STRUCTURE DE LA SEE	1036
2. LES PRIORITES	1037
3. PROMOUVOIR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE, DE MEILLEURS PARTENARIATS ET UNE MEILLEURE MISE A DISPOSITION	1038
4. LE TRAVAIL NON DECLARE DANS LES NOUVELLES DIRECTIVES SUR L'EMPLOI	1038
5. REMARQUES DE CONCLUSION	1040

FORUM

DU "PIEGE A LEMPLOI" AU "PIEGE SALARIAL" ?

1045 |

DU "PIEGE A L'EMPLOI" AU "PIEGE SALARIAL"?

PAR JEF MAES ET CHRISTOPHE QUINTARD

Service études FGTB

1. NECESSITE DE LA DIMINUTION DES CHARGES (PARA)FISCALES SUR LES BAS SALAIRES

Même si l'augmentation du salaire mensuel minimum brut faisait partie du paquet de revendications des syndicats lors de chaque négociation interprofessionnelle, l'honnêteté nous commande d'admettre qu'au cours de ces dernières décennies, nous ne sommes pas parvenus à les satisfaire.

Les rapports de force ont changé. Ces dernières années, les syndicats n'ont plus réussi à faire augmenter le salaire minimum mensuel garanti.

Au cours de ces 30 dernières années, le pouvoir d'achat des salaires minimums bruts a à peine augmenté (env. 12%). Par ailleurs, au cours de ces deux dernières décennies, le pouvoir d'achat s'est tout simplement maintenu.

L'écart entre le salaire minimum brut et le salaire brut moyen s'est fortement creusé : aujourd'hui, il est supérieur de 21% à ce qu'il était en 1975.

Ceci a également tempéré la revendication syndicale de liaison des allocations sociales au bien-être. L'amélioration des allocations sans augmentation du salaire minimum mène en effet à un 'piège à l'emploi' : les chômeurs rechignent à reprendre le travail parce que, dans certaines situations déterminées, leur revenu est susceptible de subir une baisse.

Que les gouvernements précédents soient intervenus en donnant un coup de pouce aux salaires minimums nets est incontestablement une bonne chose. Depuis 1999, leur pouvoir d'achat a augmenté substantiellement (11 à 12%). Ces interventions ont réduit l'écart entre les salaires minimums nets et les salaires moyens nets qui est, actuellement, de nouveau équivalent à ce qu'il était voici 15 ans (1).

(1) Cantillon e.a. : Le trilemme de la sécurité sociale : passé, futur et présent. La protection minimale de l'Etat-providence, in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 2/2003, pp. 397 - 433.

2. NOUVEAUX DANGERS DANS L'EXECUTION TECHNIQUE

Parce que les experts en fiscalité ne sont pas des experts en sécurité sociale et inversement, il n'y a plus de vue d'ensemble sur les effets de la conjonction des trois mesures différentes introduites entre-temps pour les bas salaires :

- une réduction supplémentaire de la cotisation patronale de 118 EUR, qui diminue progressivement entre 1.101 et 1.735 EUR par mois ;
- une réduction de la cotisation des travailleurs de 95 EUR, qui diminue progressivement entre 1.170,64 et 1.509 EUR par mois ;
- un crédit-impôt de 440 EUR (avant indexation) à partir de 2004 pour les revenus du travail entre 3.260 et 14.140 EUR (avant indexation).

La FGTB a toujours mis en garde contre le fait que les mesures visant à combattre "le piège à l'emploi" engendreraient un nouveau problème, à savoir : "le piège salarial".

Ceci ne ressort que trop clairement des calculs multidisciplinaires effectués par le service d'études de la FGTB.

Du fait de la conjonction des trois mesures citées plus haut, le rapport entre le coût salarial/salaire net, qui fluctue normalement autour de 3/1, pour un salaire mensuel brut entre 1200 et 1.500 EUR, évolue pour se fixer à 5,71/1 (voir graphiques en annexe). Ceci signifie que l'employeur paye 5,71 EUR pour majorer le salaire de 1 EUR.

En d'autres termes, augmenter encore les bas salaires bruts désavantage désormais tant l'employeur que le travailleur : l'employeur perd les réductions de cotisations, et le travailleur les réductions de cotisations et d'impôts. L'employeur a beau payer "la peau des fesses", le travailleur n'en conserve rien.

Dès lors, la tentation est grande de plutôt procurer des revenus supplémentaires au travailleur par des voies extralégales (chèques-repas, voitures de fonction, assurances-groupe) ou illégales ("au noir").

3. PROPOSITIONS REALISTES D'AMELIORATION

Conformément à l'accord interprofessionnel (AIP) du 8 décembre 1998, les interlocuteurs sociaux avaient élaboré une proposition au Conseil Central de l'Economie (CCE) et au Conseil National du Travail (CNT), visant à augmenter via la voie fiscale le salaire net de tous les travailleurs qui touchent le salaire mensuel minimum garanti.

Ces négociations qui avaient abouti à l'établissement d'une proposition commune étaient importantes, parce que, de cette manière, la preuve était faite qu'il est possible d'élaborer une formule via la voie fiscale qui tient la route sur les plans tant technique que budgétaire.

L'objectif des interlocuteurs sociaux lors des travaux au sein du CCE et du CNT était double : formuler une proposition sensible directement pour le travailleur (l'augmentation directe du salaire net) et permettre une exécution simple de cette proposition, d'un point de vue administratif.

Malheureusement, le gouvernement avait choisi d'ignorer cette proposition et de privilégier la piste d'une réduction des cotisations sociales personnelles.

Les partenaires sociaux ont - et c'est heureux - chaque fois été consultés sur l'aspect technique de la réduction des cotisations sociales pour les bas salaires.

Pour le crédit d'impôt, cela n'a cependant pas été le cas.

Le crédit d'impôt, qui atteindra sa vitesse de croisière à partir de 2004, a pour inconvénient majeur de ne pas être répercuté sur le précompte professionnel. Il en résulte que le travailleur ne perçoit cet avantage que deux ans plus tard.

Il va de soi que, dans le cadre de la lutte contre les pièges à l'emploi, ceci est tout à fait inefficace. Les travailleurs concernés, généralement peu qualifiés, comparent en effet le montant de leur allocation sociale avec le salaire net qu'ils touchent à la fin du mois.

Pour cette raison, les syndicats ont demandé de répercuter le crédit d'impôt (progressivement) sur le précompte professionnel.

Dans les tableaux en annexe, nous faisons la démonstration de la différence en salaire mensuel net selon que le crédit d'impôt est répercuté ou non sur le précompte professionnel. Il en ressort également que cette proposition serait parfaitement réalisable : la quasi-totalité des travailleurs se voient encore retenir suffisamment de précompte professionnel pour que cette répercussion soit possible. Signalons, en outre, que pour les indépendants, le crédit d'impôt est répercuté automatiquement, par le fait que leurs versements anticipés obligatoires sont adaptés.

Par ailleurs, le "piège à l'emploi" diminue aussi considérablement lorsque le crédit d'impôt est répercuté, étant donné que les travailleurs concernés comparent naturellement avec ce qu'ils touchent effectivement à la fin du mois.

Allocation de chômage/salaire minimum mensuel net (2)	Précompte professionnel en EUR	
	Non répercuté	Répercuté
Allocation de chômage minimale		
- chef de ménage	90,26	87,00
- isolé	75,82	73,08
- cohabitant (3ème période)	40,05	38,61
Allocation de chômage maximale (1ère année)		
- chef de ménage	105,54	101,73
- isolé	105,54	101,73
- cohabitant	96,75	93,25

(2) Salaire brut de 1150 EUR/mois. Net/mois pour un isolé sans enfants à charge : 934,13 EUR (sans répercussion du crédit d'impôt sur le précompte professionnel. Avec répercussion de 35 EUR/mois de crédit d'impôt : 969,13 EUR net. Il n'est pas tenu compte des dépenses en moins ou en plus pour enfants à charge et pour la mobilité.

Ni la prime de fin d'année ni les congés payés n'ont été pris en considération.

Cette proposition avait pour unique conséquence budgétaire d'avancer l'affectation de budgets déjà décidés.

Nous avons également proposé de procéder simultanément à un déploiement différent du budget existant pour la réduction des cotisations personnelles, afin que personne n'y perde à la fin du mois, mais que le piège salarial soit néanmoins adouci. Adoucir le piège salarial signifie alors une suppression plus progressive des réductions existantes, grâce à quoi le rapport entre l'augmentation du coût salarial et l'augmentation nette pour le travailleur redevient plus raisonnable.

Concrètement, cela signifiait que le montant qui serait répercuté à l'avenir sur le pré-compte professionnel pourrait être (partiellement) déduit du montant soustrait de la réduction de la cotisation personnelle. Le montant ainsi libéré peut être utilisé pour supprimer de manière plus progressive la réduction de la cotisation personnelle (3).

Des simulations antérieures ont déjà prouvé qu'il est ainsi possible de répartir la suppression jusqu'à un montant mensuel brut nettement plus élevé (avis 1.426 du CNT).

4. LE NOUVEAU GOUVERNEMENT ET NOTRE CRITIQUE

Le nouveau gouvernement a compris que sa précédente mesure d'introduction d'un crédit d'impôt, qui n'a eu un effet réel que seulement deux ans après la perception du salaire, n'avait que peu d'utilité dans la lutte contre les pièges à l'emploi.

Il a également entendu notre mise en garde par rapport au "piège salarial", et propose dès lors les deux mesures suivantes :

- la réduction de la cotisation patronale pour bas salaires sera supprimée de manière moins brutale, du fait d'une extinction désormais plus progressive de la réduction jusqu'à un salaire mensuel brut, de facto 2.000 EUR par mois ;
- le crédit d'impôt pour les travailleurs à bas salaire sera transformé progressivement entre 2000 et 2005 en une réduction de la cotisation personnelle, qui sera accordée immédiatement au travailleur. Ici aussi, il sera important de veiller, lors de la prise en compte de ces montants, à ce que cette réduction ne soit supprimée que progressivement, afin d'éviter ici aussi les "pièges salariaux". Nous ne voyons d'ailleurs pas pourquoi la réduction des cotisations pour un employeur va jusqu'à concurrence de 2.000 EUR par mois, alors qu'elle s'éteint plus vite en matière de cotisations personnelles du travailleur. En effet, la définition du bas salaire ne peut être différente en fonction de ce qu'elle concerne un travailleur ou un employeur !

(3) Il faut naturellement tenir compte du fait que la déduction de la cotisation personnelle est encore imposée fiscalement, alors que ce ne serait pas le cas dans l'hypothèse d'une imputation sur le pré-compte professionnel.

Naturellement, sur une base annuelle, les deux mesures coûtent énormément d'argent à la sécurité sociale.

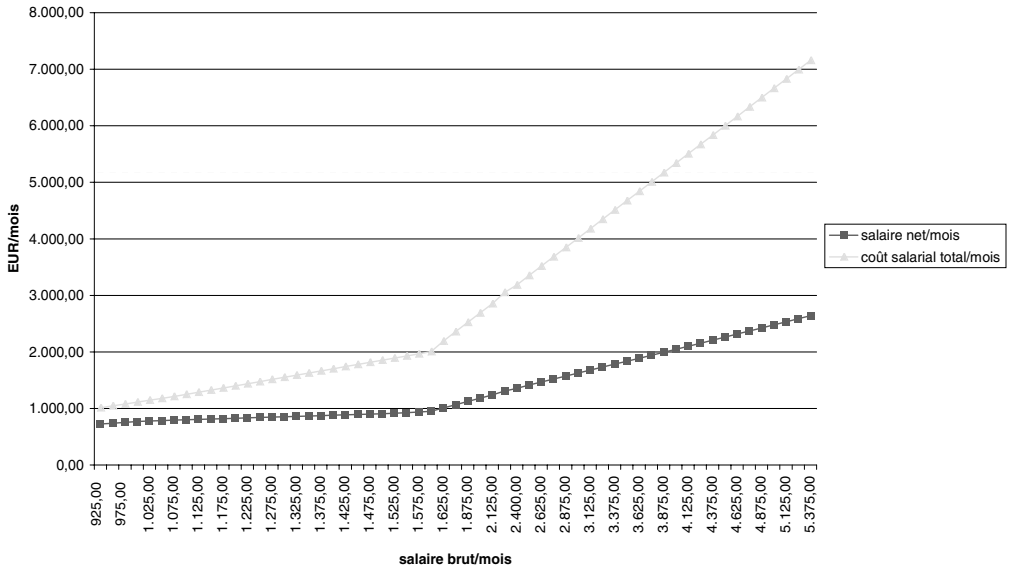
La réduction supplémentaire pour l'employeur se chiffre à 224 millions EUR, le "bonus crédit d'emploi" pour les travailleurs à sa vitesse de croisière coûtera plus de 700 millions EUR lorsque cette mesure aura atteint sa vitesse de croisière.

Dès lors, la condition sine qua non est que le gouvernement augmente le financement alternatif de la sécurité sociale pour compenser la perte de recettes, notamment en transférant les enveloppes budgétaires du crédit d'impôt à la sécurité sociale.

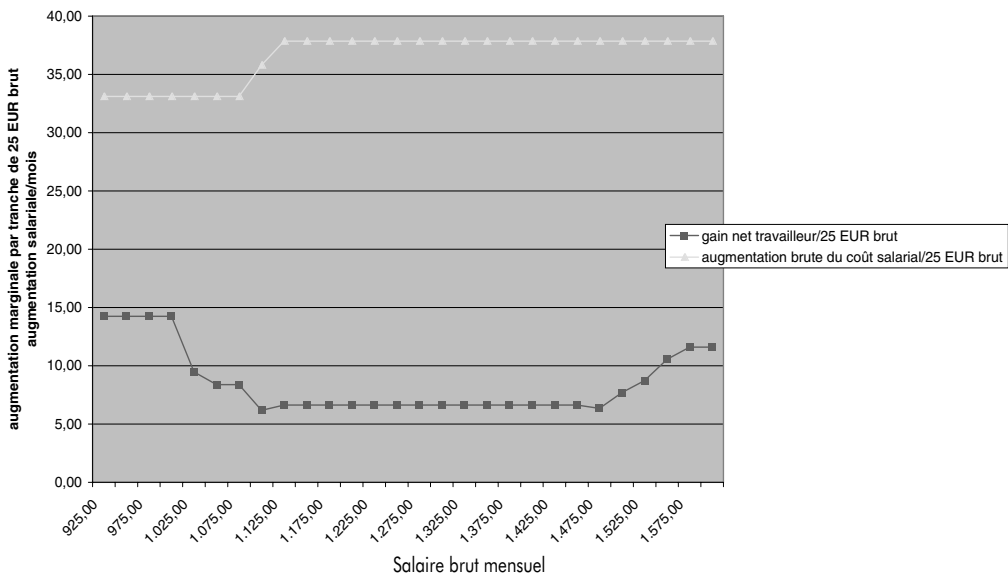
(Traduction)

ANNEXE : GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : LE PIEGE SALARIAL : RAPPORT COUT SALARIAL/SALAIRE NET



GRAPHIQUE 2 : AUGMENTATION MARGINALE DU COUT SALARIAL/SALAIRE NET



GRAPHIQUE 3 : LE PIEGE SALARIAL

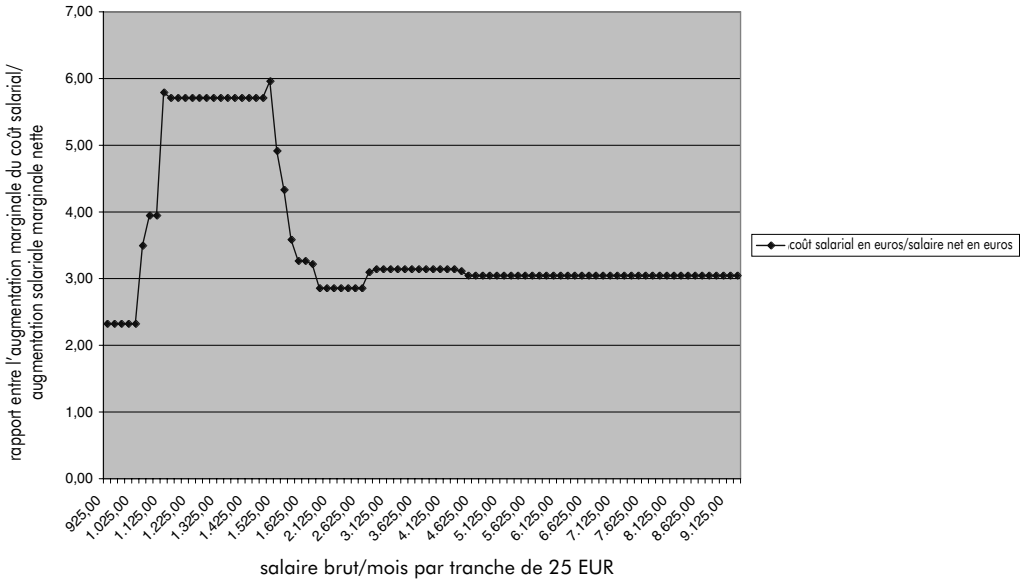


TABLE DES MATIERES

DU "PIEGE A L'EMPLOI" AU "PIEGE SALARIAL"?

1. NECESSITE DE LA DIMINUTION DES CHARGES (PARA)FISCALES SUR LES BAS SALAIRES	1045
2. NOUVEAUX DANGERS DANS L'EXECUTION TECHNIQUE	1046
3. PROPOSITIONS REALISTES D'AMELIORATION	1046
4. LE NOUVEAU GOUVERNEMENT ET NOTRE CRITIQUE	1048
ANNEXE : GRAPHIQUES	1050

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“Fraude sociale et travail au noir en Belgique : quête de l’indéfinissable ?”*par Jozef Pacolet et An Marchal*

Le présent exposé débute par certaines considérations sur les différentes définitions du travail au noir ou du ‘travail non déclaré’. Il résume ensuite, les lignes principales de l’étude sur la fraude sociale en Belgique, réalisée par l’HIVA en 2001. L’attention va en premier lieu à la mise en œuvre dans l’appareil administratif belge des services d’inspection sociale et de l’exécution de la politique de contrôle et de sanction. Ensuite, il s’arrête à l’étendue de la fraude (aux cotisations) en Belgique, tant sur la base d’études existantes que sur la base d’une estimation propre. Enfin, l’exposé vérifie également de quelle manière et dans quelle mesure les comptables nationaux estiment le travail au noir du point de vue macroéconomique dans les comptes nationaux.

“Social security fraud and illegal work in Belgium: in search of the indefinable?”*by Jozef Pacolet and An Marchal*

This article begins with some remarks on the different definitions of illegal working or ‘undeclared working’. It then summarizes the main lines of study into social security fraud in Belgium, undertaken by the HIVA in 2001. The highest priority is given to the organisation, within the Belgian administrative system, to a social services inspectorate and the application of a policy of control and sanctions. Thereafter, it concentrates on the extent of the fraud (contributions) in Belgium, based not only on existing studies but also on its own estimations. Finally, the article also examines how and to what extent the national audit office estimates the cost of illegal working both from a macro-economic point of view as well as in the national accounts.

*

* *

“Travail au noir et fraude : les amendes administratives vis-à-vis des sanctions pénales”*par Paul Pirenne*

La loi du 30 juin 1971 a introduit en Belgique le système des amendes administratives, qui crée la possibilité de traiter sur le plan administratif les infractions pénales à la plupart des lois sur le travail. Cet exposé explique en premier lieu les conditions et le fonctionnement de ce système et esquisse ensuite l’évolution du nombre d’amendes administratives imposées jusqu’en 2002, ce qui clarifie la place de l’amende administrative dans le cadre du maintien du système social.

“Illegal working and fraud : the place of administrative fines en the penalty policy”*by Paul Pirenne*

The law of 30th June 1971 introduced into Belgium the system of administrative penalties, thus creating the possibility of treating most criminal infringements of the laws relating to work at an administrative level. This article initially explains the conditions and operation of this system and then outlines the evolution of the number of administrative fines imposed up to 2002, so clarifying the position of administrative fines in context of maintaining the social security system.

*
* * *

“Travail au noir et fraude : Aperçu des mesures du gouvernement”*par Pierre-Paul Maeter*

La Ministre de l'emploi de l'époque, Onkelinx, avait épinglé la lutte contre le travail au noir comme l'un de ses points d'action afin d'augmenter le taux d'emploi. Différentes actions ont été mises sur pied sur ce plan en tenant compte des directives européennes, tant aux niveaux préventif que répressif. Les mesures ne se sont pas cantonnées à la Belgique, d'autres partenaires européens ont également été impliqués dans ces initiatives.

“Black wages and fraud: survey of policy measures”*by Pierre-Paul Maeter*

The former Minister of Employment, Onkelinx, had singled out the fight against undeclared work as one of her aims for improving the level of employment. Various initiatives, taking into account European directives, were developed in this respect, including both preventative and punitive measures. These measures are not restricted just to Belgium; other European partners are also implicated in these initiatives.

*
* * *

“Lutte contre la grande fraude fiscale : l’approche belge”

par Frank Philipsen

Dans la perspective de renforcer la lutte contre la fraude organisée transnationale et la grande fraude fiscale, le gouvernement belge a désigné en 1999 un commissaire du gouvernement, Alain Zenner. La mission qui lui a été confiée est double : la simplification des procédures fiscales et la lutte contre la grande fraude fiscale. Sur ordre du gouvernement, Alain Zenner devait développer des actions dans trois domaines : la réduction de la pression fiscale et parafiscale, le réaménagement de la relation entre le contribuable et les autorités fiscales et la lutte contre la grande fraude et la fraude fiscale organisée. Au fil de cet article, il apparaît clairement qu’une série de mesures nationales, bilatérales et internationales ont été prises, tant sur le plan opérationnel que sur le plan législatif.

“Fight against major tax fraud: the Belgian approach”

by Frank Philipsen

With a view to raise the struggle against transnational organized fraud and major tax fraud, the Belgian government appointed in 1999 a government’s commissioner, Alain Zenner, with a twofold specific mission: the simplification of the fiscal procedures and the struggle against large tax fraud. By government order, Zenner had to develop actions in three domains: the reduction of fiscal and parafiscal pressure, the rearrangement of the relationship between the taxpayer and the tax authorities and the struggle against major and organised fiscal fraud. Through this article it becomes clear that a series of national, bilateral and international measures has been taken, as well in operational as in legislative sphere.

*
* *

“Le travail au noir en Europe : analyse sous un angle belge Conscience accrue de la triple menace pesant sur l’Etat-providence”

par Jozef Pacolet et An Marchal

Malgré l’absence de définitions unanimes du travail au noir, ces dernières années, des tentatives fructueuses ont été entreprises au niveau européen pour en évaluer l’importance et le faire figurer dans les Comptes Nationaux. Grâce aux études scientifiques récentes et aux statistiques macro-économiques, il est possible d’examiner le lien entre le revenu national, la pression fiscale, les cotisations sociales et le travail au noir. Peu importe ce lien, une chose est sûre : le travail au noir représente une très grave menace pour l’Etat-providence et, dès lors, doit faire l’objet de mesures adéquates visant à le combattre.

“Undeclared work in Europe from a Belgian perspective. An increased awareness of the threefold threat to the welfare state”*by Jozef Pacolet and An Marchal*

Despite the absence of universally accepted definitions of undeclared work, in recent years, succesful efforts have been made at European level to evaluate its scale and to include it in National Accounts. Thanks to recent scientific studies, and to macro-economic statistics, it is possible to examine the relationship between national earnings, fiscal pressure, social security contributions and undeclared work. Whatever that relationship may be, however, one thing is certain: undeclared work represents a very serious threat to the welfare state, and consequently, it must be a target for appropriate counter-measures.

*
* *

“Les économies souterraines dans le monde : importance, causes et conséquences”*par Friedrich Schneider*

C'est à l'aide de diverses méthodes, que l'auteur présente une estimation de l'importance de l'économie souterraine pour 110 pays. Ces pays incluent des pays en voie de développement, des pays en transition et des pays de l'OCDE. L'étendue moyenne de l'économie fantôme (en % du PNB officiel) pour 1999-2000 dans les pays en voie de développement est de 41%, de 38% dans les pays en transition et de 18% dans les pays de l'OCDE. Les forces motrices de la croissance et de l'ampleur de (la main-d'œuvre de) l'économie souterraine seraient l'accroissement de la charge des impôts et des cotisations de sécurité sociale en combinaison avec une augmentation de l'activité régulatrice de l'État.

“Shadow economies around the world: size, causes and consequences”*by Friedrich Schneider*

Using various methods estimates about the size of the shadow economy in 110 developing, transition and OECD countries are presented. The average size of the shadow economy (in percent of official GDP) over 1999-2000 in developing countries is 41%, in transition countries 38% and in OECD countries 18%. An increasing burden of taxation and social security contributions combined with rising state regulatory activities are the driving forces for the growth and size of the shadow economy (labor force).

*
* *

“L'économie souterraine : aperçu des méthodes et des estimations”

par Brugt Kazemier

L'économie au noir n'est pas un phénomène récent. Les premières estimations de la taille de l'économie souterraine furent déjà publiées au début du vingtième siècle. Durant la seconde moitié des années 1970, les milieux académiques commencèrent à se pencher sur l'économie souterraine. La qualité des statistiques officielles explique l'incapacité de la théorie macroéconomique à prévoir le développement économique et à révéler l'importance de l'économie officielle et la croissance rapide. Afin de cerner l'ampleur de l'économie souterraine, les milieux académiques affinèrent les méthodes existantes et en conçurent un grand nombre de nouvelles.

Parmi les techniques utilisées par les chercheurs universitaires, citons les méthodes monétaires, la méthode de la variable latente et les méthodes à indicateur unique comme la consommation d'électricité. Les estimations de 20% et plus n'étaient nullement rares.

Ceci incita les instituts statistiques à initier leurs propres études. Toutefois, leur principale préoccupation ne portait pas sur la taille de l'économie souterraine. Ils étaient davantage intéressés de savoir jusqu'à quel point l'économie souterraine affectait l'observation, et, de ce fait, l'exhaustivité des comptes nationaux. Les traditionnelles méthodes utilisées par les statisticiens étaient les analyses des écarts, les analyses de sensibilité et l'observation directe par le biais d'enquêtes. Les estimations sont presque toujours inférieures à 10%. Actuellement, cependant, c'est devenu la norme dans un grand nombre de pays d'intégrer explicitement l'économie souterraine dans la compilation des comptes nationaux.

Le présent article fournit un résumé des méthodes fréquemment appliquées, connues ou intéressantes. Les méthodes monétaires sont les plus connues. Ces méthodes établissent une relation entre les développements monétaires et les estimations du PNB officiel, à l'aide de techniques de régression. Elles présentent certaines hypothèses restrictives à propos des transactions souterraines en liquide, du fardeau fiscal, de la relation entre avoirs et dépôts, etc. Par ailleurs, elles prétendent que tous les développements monétaires non expliqués par les modèles particuliers sont dus à l'existence de l'économie parallèle non incluse dans le PNB officiel. Ces méthodes mènent souvent à des estimations trop élevées et donc peu réalistes de l'économie grise.

Une autre catégorie bien connue de méthodes est celle de l'analyse des écarts. Dans ce type d'analyse, l'on compare deux ou plusieurs statistiques ou sources de données qui donnent des informations sur des variables économiques identiques. Les différences sont interprétées afin d'apprécier la qualité et la validité des statistiques. Si, par exemple, des statistiques basées sur des données fiscales sont comparées avec des statistiques d'entreprises, la différence entre les deux est susceptible d'être

une indication de la taille de l'économie souterraine. Les estimations de l'économie souterraine basées sur une analyse des écarts sont en général inférieures à 5% du PNB officiel. Une telle estimation, toutefois, n'inclura jamais cette part de l'économie souterraine qui n'apparaît pas dans les deux statistiques.

Les estimations les plus basses sont issues d'enquêtes sur les ménages. En règle générale, le revenu souterrain identifié ici dépasse à peine 1% du PNB officiel. L'avantage des enquêtes réside dans le fait qu'elles offrent l'opportunité d'étudier la structure de l'économie parallèle : qui y participe, quels sont les facteurs qui poussent à s'y engager, qui y est en meilleure position pour y prendre part, quelles sont les principales activités dans l'économie souterraine, etc.

Généralement, les comptables nationaux ont une approche légèrement différente. Ils s'appuient sur les sources de données dont ils disposent. Ensuite, par branche industrielle ou par secteur, ils apprécient soigneusement la qualité et la validité de ces chiffres. Si certaines indications laissent planer un doute sur l'exhaustivité des sources de données, des ajustements explicites sont effectués pour combler les informations manquantes sur les activités souterraines. Les indications peuvent provenir d'une confrontation avec d'autres sources de données, d'informations fournies par les autorités fiscales ou de résultats d'études publiées dans des revues ou des magazines. Par ailleurs, ils procèdent à des ajustements pour les blancs dans l'observation, pour les pourboires et les avantages en nature. Dans la mesure du possible, ces ajustements sont basés sur les résultats d'études conduites par les milieux académiques ou par les instituts statistiques eux-mêmes.

Les résultats de ces méthodes et de beaucoup d'autres diffèrent significativement. Pour les Pays-Bas, par exemple, les estimations vont de 1% (enquêtes), en passant par 2 à 3% (comptes nationaux) ou 6% (analyse des écarts) jusqu'à 14% et plus (méthodes monétaires). Pour la Belgique, les estimations vont de 3-4% (comptes nationaux) via 11% (analyse des écarts) à 22% et plus (méthodes monétaires).

Une raison à ces différences réside dans le fait que diverses méthodes estiment des segments différents de l'économie souterraine. Les analyses des écarts, par exemple, mesurent uniquement une part de l'activité souterraine absente dans une statistique mais présente dans une autre, alors que l'analyse de sensibilité estime uniquement la part manquante. Pour obtenir une estimation de l'économie souterraine dans sa totalité, il convient d'additionner les résultats des deux types d'études.

D'autres méthodes ne sont pas encore suffisamment développées à ce jour. Par exemple, les méthodes monétaires produisent des estimations trop élevées et donc peu réalistes. Elles pourraient être significativement améliorées si les hypothèses sous-jacentes étaient examinées et remplacées par des suppositions plus raisonnables. Les études particulières sur les ménages souffrent de la non-réponse et des

sous-déclarations. Elles se prêtent mieux à l'étude de la structure de l'économie souterraine qu'à l'estimation de sa taille. Néanmoins, compte tenu de la vaste gamme des techniques d'enquête, celles-ci sont également susceptibles d'être améliorées.

Les futures études devraient avoir pour objectif de combler le fossé entre les diverses estimations. Toutes les méthodes tentent de mesurer le même phénomène. Pour y arriver, il faudra un effort conjoint, tant des chercheurs universitaires que des statisticiens. Les comptables nationaux devraient publier les méthodes qu'ils utilisent pour compiler leurs comptes nationaux. Les chercheurs des universités devraient, quant à eux, être plus critiques vis-à-vis de leurs hypothèses. D'autre part, il conviendrait également de mieux tenir compte des particularités du système des comptes nationaux. Les utilisateurs de méthodes qui ne produisent que des estimations pour l'économie souterraine dans son ensemble, devraient fournir des indications sur les imputations à faire (par secteur ou par branche industrielle) pour les activités souterraines estimées par eux. Ceci pourrait être le début d'une discussion saine sur la taille réelle et la structure de l'économie souterraine.

"The underground economy: a survey of methods and estimates"

by Brugt Kazemier

The underground economy is not a recent phenomenon. First estimates of the size of the underground economy were already published in the beginning of the twentieth century. In the second half of the nineteen-seventies academia became interested in the underground economy. The macro economic theory was not able to forecast the economic development. One reason for that would be the quality of the official statistics. These were said to ignore the large and fast growing underground economy. Academia introduced many new methods, and improved existing ones, to get insight in the size of the underground economy. Examples of the methods used by academia are the monetary methods, the unobserved variable method and single indicator methods like the use of electricity. Estimates of 20% and higher were not unusual.

This triggered the statistical institutes to start their own research. Their main interest, however, was not the size of the underground economy. They were more interested in the extent the underground economy affected observation, and therefore the exhaustiveness of national accounts. Typical methods first used by statisticians are discrepancy analyses, sensitivity analyses and direct observations via surveys. Estimates are almost always less than 10%. Currently, it has become standard practice in many countries to explicitly take the underground economy into account in the compilation of national accounts.

This paper gives a summary of frequently applied, well-known or interesting methods. Very well known are the so-called monetary methods. These methods pose a relationship between monetary developments and official GDP estimates using regression techniques. They have a few restrictive hypotheses concerning the cash character of underground transactions, tax-burden, the relationship of holdings to deposits et cetera. Further, they assume that all monetary developments not explained by the particular models are due to the existence of an underground economy not included in the official GDP. These methods often lead to unrealistic high estimates of the underground economy.

Another well-known class of methods is discrepancy analysis. In a discrepancy analysis two or more statistics or data sources that provide information on the same economic variables are compared. The differences are interpreted to judge the quality and validity of the statistics. If, for example, statistics based on fiscal data are compared with enterprise statistics, the difference between both can be an indication of the size of the underground economy. Estimates of the underground economy, based on a discrepancy analysis, are in general less than 5% of the official GDP. Such an estimate, however, will never include that part of the underground economy that is missing in both statistics.

The lowest estimates are arrived with survey research. In general underground income admitted in a survey hardly ever exceeds 1% of the official GDP. The advantage of surveys is that they give an opportunity to study the structure of the underground economy: who participates, what are the incentives to participate, who is in the best position to participate, what are the main activities in the underground economy et cetera.

National accountants in general have a slightly different approach. They start with the data sources they have. Then, for each branch of industry, or each sector, they carefully judge the quality and validity of these figures. If there are indications that the data sources are not exhaustive, explicit adjustments are made for missing underground activities. Indications may come from confrontation with other data sources, information from the tax authorities or results of research found in journals and magazines. Further, they make adjustments for white spots in the observation, tips and income in kind. If possible, these adjustments are based on the outcomes of researches conducted by academia or by the statistical institute themselves.

The results of these and many other methods differ significantly. For the Netherlands, for example, the estimates range from 1% (surveys), via 2-3% (national accounts) and 6% (discrepancy analysis) to 14% and higher (monetary methods). For Belgium estimates range from 3-4% (national accounts) via 11% (discrepancy analysis) to 22% and over (monetary methods).

One reason for these differences is that different methods estimate different segments of the underground economy. Discrepancy analyses, for example, only measure part of underground activity that is missing in the one, and is included in the other statistics whereas sensitivity analyses only estimate the part that is missing. For an estimate of the underground economy as a whole, one has to add up the results of both types of research.

Other methods are not yet developed enough. For example the monetary yield unrealistic high estimates. They could be improved significantly if the underlying assumptions were investigated and replaced by more realistic ones. Special household surveys suffer from non-response and underdeclaration. They are more suited to study the structure of the underground economy than to estimate its size. Nevertheless, also with the broad range of survey techniques, there is room for improvement.

Future research should aim to bridge the gap between the different estimates. All methods try to measure the same phenomenon. For this a joint effort is needed of both academia and statisticians. National accountants should publish the methods they use to compile their national accounts. Researchers from academia should be more critical towards the assumptions they use. Also, peculiarities of the system of national accounts should better be taken into account. Those who use methods that only yield estimates for the underground as a whole, should give indications were to allocate (by sector or branch of industry) the underground activities estimated by them. This could be the start of a sound discussion on the real size and structure of the underground economy.

*
* *

“L'économie souterraine dans les pays d'Europe de l'Est : l'impact des taxes et de la corruption”

par Mária Lackó

Les économies de marché des pays industrialisés connaissent, à l'économie souterraine trois causes principales : le fardeau fiscal excessif, le poids de la législation et le niveau élevé de corruption. Ces facteurs sont également importants dans les actuels pays en transition. Toutefois, étant donné que la transition implique un changement de système pour les institutions de la société et de l'économie, l'impact des facteurs institutionnels a plus d'influence sur les activités souterraines, ici, que dans les économies de marché des pays industrialisés.

Le nouveau régime, d'après 1989, a entraîné de grands changements, parfois même inattendus, dans les économies anciennement planifiées de manière centrale. Une forte baisse de la production s'est produite concurremment à une inflation importante, à une croissance du chômage et à des taux élevés d'inactivité. Le rôle de l'Etat s'est réduit de manière drastique, et la propriété privée s'est étendue via le processus de privatisation et l'émergence de nouvelles entreprises privées. La redistribution directe a été remplacée par la taxation comme moyen d'assurer des revenus à l'Etat. Par nécessité, les taux d'imposition ont été introduits à des niveaux plutôt élevés.

Le fonctionnement arbitraire et non transparent de l'Etat sous le système communiste eut pour conséquence qu'il n'a jamais bénéficié que d'une confiance minime. Du fait des chocs provoqués par le processus de transition, la crédibilité de l'administration étatique s'est encore réduite. Dans les pays postsocialistes, le niveau de corruption est élevé, nettement plus que dans les économies de marché des pays industrialisés. Tous ces éléments ont fini par dynamiser l'économie souterraine dans les pays en transition. Comme le montrent les estimations internationales pour différents Etats, dans les pays en transition, les ratios de l'économie souterraine varient entre 20% et 60%, en comparaison de 10% à 25% dans les économies de marché des pays industrialisés.

Nous définissons un nouvel indicateur : le taux d'imposition subjectif, qui correspond au taux de taxation traditionnel pondéré par le niveau d'inefficacité de l'environnement institutionnel. A l'aide d'estimations de régression pour différents pays, nous démontrons que le taux subjectif d'imposition est pertinent pour expliquer non seulement l'étendue de l'économie souterraine, mais encore les développements des segments visibles du marché du travail, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays en transition.

“Hidden economy in East-European countries: the impact of taxes and corruption”

by Mária Lackó

There are three main causes of the hidden economy in the developed market economies: the excessive tax burden, the density of regulation by the state and the high level of corruption. These factors are also important in the current transition countries. However, since transition is a systemic change in the institutions of the society and the economy, the institutional factors have more power in influencing hidden activities here than in the developed market economies.

The systemic change after 1989 brought about great and, many times, unexpected changes in the former centrally planned economies. A huge output decline occurred along with high inflation, growing unemployment and high inactivity rates. The role of the state decreased dramatically, and private ownership expanded through

the privatization process and the emergence of new private enterprises. Direct redistribution was replaced by taxation as a way to secure state revenues. By necessity, tax rates were introduced at rather high levels.

As a consequence of the arbitrary and non-transparent operation of the state under the communist system the trust in the state had been traditionally at a low level. Due to the shocks of the transition process the credibility of the state administration deteriorated further. In the post-socialist countries the level of corruption is high, much higher than in the developed market economies. All these developments concluded in a growing hidden economy in the transition countries. As the international cross-country estimations show, the ratios of the hidden economy in the transition countries vary between 20% and 60%, compared to the 10% to 25% in the developed market economies.

We define a new indicator, the subjective tax rate, which is a traditional tax rate weighted by the level of inefficiency of the institutional environment. With the help of cross country regression estimations it is shown that the subjective tax rate is relevant in explaining not only the size of the hidden economy, but also in the explanation of developments of the visible segments of the labor market, both in OECD and transition countries.

*
* *

“Le rôle de l’économie souterraine en Italie et les politiques actuelles visant à la combattre”

par Laura Castellucci

La part relativement stable de l’économie souterraine italienne, depuis 1970, suggère qu’il s’agit d’un phénomène structurel. En Italie, il existe deux types différents d’économies souterraines l’une dans la partie Centre-Nord et l’autre dans le Sud. Aucun gouvernement ne s’est jamais réellement engagé dans la lutte contre le secteur souterrain, à cause des bénéfices attendus en termes de recettes fiscales supplémentaires et/ou d’emploi réel. Mais après l’Euro et dans l’état actuel de la concurrence internationale, aucun gain ne peut plus en être escompté.

“The role of the underground economy in Italy and current policies to combat it”

by Laura Castellucci

A relatively stable share of the Italian underground economy since 1970 suggests it to be a structural phenomenon. Two different types of underground economies are at work in the Center-North and in the South. No government has ever really com-

mitted itself to combat the underground sector, for its expected benefits in terms of extra tax revenues and/or actual employment. But after the Euro and under the current state of international competition no gains can any longer be expected.

*
* *

“Economie souterraine et paiements informels dans le secteur de la santé : Le cas de la Grèce”

par John Yfantopoulos

L'objet de cet article est double : 1) investiguer les caractéristiques de l'économie souterraine dans les pays de l'Europe du Sud et 2) examiner la forme et le volume des paiements illicites “par enveloppe” dans le secteur de la santé. Nous prendrons le cas de la Grèce pour analyser ces deux phénomènes en nous basant sur : a) des méthodes quantitatives et b) la méthode par enquête. L'article comprend quatre sections.

Dans le premier chapitre, nous développons une analyse comparative pour mesurer l'économie informelle en Europe et nous étudions les initiatives de la Commission européenne dans le domaine du travail non déclaré ('au noir'). Dans le deuxième chapitre, nous concevons un modèle conceptuel afin de décrire les aspects spécifiques du modèle souterrain de l'Europe du Sud et mettre en évidence leurs effets sur l'économie et sur le système social. Dans le troisième chapitre, nous nous focalisons sur la mesure de l'économie informelle en Grèce durant la période de 1958 à 1988 et discutons des principales composantes des activités souterraines dans le secteur de la santé. Enfin, le quatrième chapitre recourt à la méthode de l'enquête pour contrôler le volume des “paiements par enveloppe” illicites dans le système des soins de santé grec. Sur la base d'une enquête représentative auprès de 2.800 individus, nous avons découvert qu'environ 49 pour cent des répondants déclaraient avoir versé un “fakelaki” - dessous-de-table - à un médecin en échange de services publics. Dans ce cadre, nous analysons les implications sur la politique et l'impact des paiements informels sur les réformes.

“Underground economy and informal payments in the health sector: the case of Greece”

by John Yfantopoulos

The purpose of this paper is twofold: 1) to investigate the features of underground economy in the Southern European Countries and 2) to examine the form and magnitude of illicit “envelope” payments in the health sector. Greece is taken as a case country, to investigate both phenomena by the use of: a) quantitative and b) survey methods. The paper consists of four sections.

In the first section we develop a comparative analysis for the measurement of informal economy in Europe and we discuss the European Commission's initiatives in the area of undeclared work. A conceptual model is devised in the second section to describe the distinct features of the Southern European underground model and to draw its relevance with the economy and the welfare system. In the third section we focus on the measurement of the informal economy in Greece over the period 1958-1988 and we discuss the main components of underground activities in the health sector. Finally the fourth section makes use of the survey method to investigate the magnitude of illicit "envelope payments" in the Greek health care system. On the base of a representative survey of 2.800 individuals it was found that around 49 percent of the respondents reported, that they have given "fakelaki" an envelope payment to a doctor in exchange of public services. The policy implications and the impact of informal payments on health care reforms are discussed.

*
* *

“La stratégie de la Commission européenne pour convertir le travail au noir en emploi formel”

par Els Van Winckel

Le travail au noir est désormais présent dans le discours européen et y gagne même de plus en plus en importance. En 1998, la Commission européenne lançait le débat sur les causes du travail au noir et la stratégie politique pour le combattre. Depuis lors, la notion de travail au noir est intégrée dans la Stratégie européenne pour l'emploi et figure dans les directives européennes dans lesquelles les Etats membres se sont engagés eux-mêmes à lutter contre le travail au noir. Récemment, des propositions de la Commission prônaient même la nécessité pour les Etats membres de renforcer leur action et de convertir le travail au noir en emplois réguliers.

“The European Commission strategy to transform undeclared work in formal employment”

by Els Van Winckel

Undeclared work is no longer absent in the European discourse and gains even more and more influence. In 1998 the European Commission launched the debate on the causes of undeclared work and the policy strategy to combat it. Since then, the notion of undeclared work is integrated in the European Employment Strategy and taken up in the European guidelines in which member states have committed

themselves to combat undeclared work. Recently, Commission proposals advocate even the need to reinforce actions by Member states and to transform undeclared work into regular employment.

*

* *

“Travail au noir : plus grande prise de conscience politique dans le cadre de la stratégie européenne en faveur de l’emploi”

par Karl-Johan Lönnroth

La prise de conscience politique en matière de ‘travail au noir’ s’accroît au niveau européen. Le travail au noir est désormais inscrit dans la Stratégie européenne pour l’emploi et doit être intégré aux directives nationales. Il est important de reconnaître que la conversion du travail au noir en emplois réguliers occupe désormais une place spéciale dans les nouvelles directives avec une priorité qui lui est propre. Pour renforcer la lutte contre le travail au noir, les autorités nationales sont encouragées à mettre en oeuvre un mix politique et à faire usage d’objectifs et de repères pour accélérer les résultats. C’est pourquoi le développement de statistiques visant à mesurer le travail au noir est crucial. Lönnroth se réfère à l’intention de la Présidence italienne (second semestre de 2003) d’adopter de nouvelles initiatives dans ce domaine.

“Undeclared work: increasing political awareness in the framework of the European employment strategy”

by Karl-Johan Lönnroth

Political awareness on the topic of ‘undeclared work’ is increasing at European level. Undeclared work has become part of the European Employment Strategy and has to be integrated in the national guidelines. It is important to recognise that the transformation of undeclared work into regular employment has taken a special place in the new guidelines with a priority of its own. To increase the combat against undeclared work, national authorities are encouraged to implement a policy mix and to use targets and benchmarking to accelerate the results. Therefore, the development of statistics to measure undeclared work is crucial. Lönnroth refers to the intention of the Italian Presidency (second half of 2003) to take new initiatives in this field.

PRIX

Le numéro

En Belgique6,20 EUR

A l'étranger7,44 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique18,59 EUR

A l'étranger 22,31 EUR

ISSN : 0035-0834

C.C.P. : 679-2005863-97

**Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à Hendrik Larmuseau, Directeur général, Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement
3C, rue de la Vierge Noire - 1000 Bruxelles
e-mail : hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be**

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consultée sur internet :

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENTS

Les Commissaires royaux honoraires

ROGER DILLEMANS

PIERRE VAN DER VORST

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

GABRIELLE CLOTUCHE, directrice à la Commission européenne

HERMAN DELEECK, professeur émérite

MICHEL DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.)

PIERRE PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège (U.Lg)

BERND SCHULTE, professeur au Max Planck Institut, München

WILLY VAN EECKHOUTTE, professeur à la Rijksuniversiteit Gent (R.U.G.)

JEF VAN LANGENDONCK, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (K.U.L.)

PASCALE VIELLE, professeur à l'Université catholique de Louvain (U.C.L.)

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

CHRISTIAAN DECOSTER, Secrétaire général (a.i.), Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

MARC GOOSSENS, Directeur général, Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

HENDRIK LARMUSEAU, Directeur général, Ministère fédéral des Affaires Sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

FRANK ROBBEN, Administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale

JOHAN VERSTRAETEN, Administrateur général, Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés

ELISE WILLAME, Directeur général, Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

CHRISTIAAN DECOSTER, Secrétaire général a.i., Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

MEMBRES

Directeurs généraux au Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement :

MARC GOOSSENS, HENDRIK LARMUSEAU, JOHAN LUTTUN, HUBERT MONSEREZ et ELISE WILLAME

Ont collaboré à la réalisation de ce numéro :

JEANNINE DROUOT, MICHEL EGGERMONT, FRANCOISE GOSSIAU, JEAN-PAUL HAMOIR, JEAN MEERSCHAERT, MURIEL RABAU, DANIEL TRESEGNIE et ROLAND VAN LAERE