

## Chapitre 5

# L'emploi informel Promouvoir la transition vers une économie salariée<sup>1</sup>

*L'emploi « informel » échappe à la fiscalité et aux réglementations. Ce type d'emploi rend difficile la gestion de la protection sociale ; nuit à la collecte de l'impôt, ce qui se traduit soit par des taux d'imposition élevés pour ceux qui sont dans l'emploi formel soit par des services publics de médiocre qualité ; engendre une concurrence déloyale et des inefficiences dans les méthodes de production ; et facilite l'immigration clandestine. Dans quelle mesure le travail non déclaré englobe-t-il la production des ménages, l'aide fournie à des amis, le travail des migrants en situation irrégulière, les salaires non déclarés, les transactions au noir, la fraude fiscale de la part des travailleurs indépendants et la production de biens illicites ? Une fiscalité lourde, les tracasseries administratives, des services publics de médiocre qualité et des réglementations strictes en matière d'emploi ont-ils pour effet d'exclure les travailleurs de l'emploi formel ? Comment favoriser la transition vers une économie salariée ?*

Introduction . . . . .	246
Principaux résultats . . . . .	246
1. Pourquoi l'économie informelle est-elle un problème ? . . . . .	249
2. Définition et mesure . . . . .	254
3. Les causes de l'emploi informel . . . . .	279
4. Mise en œuvre coercitive de la réglementation, administration de l'impôt et incitations fiscales. . . . .	287
5. La protection sociale dans une économie où sévit l'emploi informel . . .	299
Conclusions . . . . .	301
Bibliographie . . . . .	314

## Introduction

Ce chapitre procède à un examen de ce qu'il est convenu d'appeler l'emploi « informel », « non déclaré » ou « souterrain », autrement dit l'emploi qui, pour l'essentiel, échappe à la fiscalité, aux assurances sociales et aux diverses réglementations. Dans les pays en développement, la majorité, souvent, des travailleurs défavorisés se trouve dans ce secteur, ce qui signifie que les principaux instruments de politique du marché du travail – réglementations visant l'emploi, aide et assurances sociales, et programmes actifs du marché du travail – ont du mal à les atteindre. Pour un certain nombre de pays de l'OCDE à niveau de revenu intermédiaire, l'emploi informel et ses conséquences représentent un enjeu plus important, concernant le marché du travail, que le chômage à proprement parler. Les inquiétudes que suscite l'emploi informel sont, en particulier : i) la faible protection sociale dont bénéficient les travailleurs ; ii) le fait que l'emploi informel est souvent un piège qui n'offre guère de perspectives d'évolution professionnelle ; iii) ses conséquences pour les travailleurs de l'économie formelle qui sont exposés à une concurrence déloyale et doivent supporter des prélèvements obligatoires plus élevés que s'il n'y avait pas d'emploi informel ; et iv) la prime potentielle à la fraude fiscale et à la corruption, l'administration étant incapable de faire prévaloir l'État de droit. Plus généralement, l'emploi informel risque de bloquer l'économie à un faible niveau de développement.

La section 1 est consacrée à un examen des diverses raisons qui justifient de s'inquiéter de l'emploi informel. La section 2 traite des questions de définition et de mesure. La section 3 passe en revue les facteurs d'ordre général qui peuvent être la cause de l'emploi informel. La section 4 examine les mécanismes de mise en application des réglementations et les politiques fiscales destinés à réorienter les travailleurs non déclarés vers l'économie salariée. La section 5 attire l'attention sur les problèmes de protection sociale et de programmes du marché du travail dans les économies où le travail informel a une ampleur non négligeable.

## Principaux résultats

- *Il est difficile de mesurer le travail non déclaré.* Les estimations fondées sur des enquêtes et sur les comptes nationaux amènent à penser que, dans de nombreux pays de l'OCDE à haut niveau de revenu, 5 % du travail, si ce n'est moins, est non déclaré. Cependant, dans un certain nombre de pays de l'OCDE – certains pays de l'Europe du Sud, les pays en transition (à l'exception de la République tchèque et de la République slovaque), la Corée et le Mexique – l'incidence du travail non déclaré est plusieurs fois plus élevée. Dans quelques pays de l'OCDE (Corée, Hongrie et Mexique), les cotisations effectives de sécurité sociale sont de 30 % environ en deçà de ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu des taux de cotisation du barème et des plafonds, par comparaison avec le total des salaires tel qu'il ressort des comptes nationaux qui incluent une estimation des revenus non déclarés. Le manque à gagner en termes d'impôt sur le revenu des personnes

physiques est peut-être un peu plus important, reflétant en cela des taux d'imposition effectifs plus faibles sur les revenus du travail indépendant. Dans les pays moins développés extérieurs à la zone de l'OCDE, les estimations statistiques incluent généralement le travail strictement informel, qui est non déclaré mais n'est pas dissimulé, car il n'y a pas obligation effective de le déclarer. L'emploi formel, soumis à l'impôt et aux cotisations de sécurité sociale, apparaît alors comme un îlot au milieu d'un océan de travail informel. Le secteur formel peut néanmoins représenter plus de 50 % du PIB – en raison de sa productivité relative supérieure – ce qui donne à penser que les retombées bénéfiques d'une transition à long terme vers une économie salariée, grâce à l'expansion progressive du secteur formel, peuvent être importantes.

- *Les données concernant un accroissement tendanciel de l'ampleur de l'économie informelle dessinent des situations diverses.* La faible incidence de l'emploi informel observée dans de nombreux pays à haut niveau de revenu est sans doute la conséquence d'une transition à long terme vers l'emploi formel qui s'est poursuivie tout au long des années 50 et 60. Les taux de participation à l'économie souterraine signalés dans les études portant sur les pays de l'OCDE dans les années 70 et 80 semblent comparables, ou peut-être légèrement inférieurs, à ceux observés aujourd'hui. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'économie informelle s'est rapidement développée dans les premières années de la transition, mais la tendance était à la diminution, dans plusieurs cas, ces dernières années.
- *Pour faire reculer le travail non déclaré, les pouvoirs publics peuvent recourir à des mesures directes de détection et de mise en application des réglementations.* Les mesures auxquelles on peut ainsi songer sont l'échange d'informations (en croisant les fichiers informatiques) ; le numéro de sécurité sociale unique ; la coopération entre les inspections du travail, de la sécurité sociale et des impôts ; l'obligation de déclarer immédiatement toute nouvelle embauche à l'administration ; rendre le donneur d'ordre responsable du respect des obligations fiscales par le sous-traitant ; encourager les employeurs et les syndicats à dénoncer les cas de concurrence déloyale ; faire respecter les droits des travailleurs, concernant, par exemple, la protection contre les licenciements abusifs, même lorsque le travail est non déclaré ; et l'imposition de strictes sanctions. Il est généralement plus facile de détecter le travail salarié entièrement non déclaré ; les choses sont plus difficiles lorsque l'on a affaire à de la sous-déclaration et à du travail au noir. Les données concernant l'efficacité globale de telles mesures directes révèlent des situations diverses : elles peuvent, certes, avoir un impact mais certains pays enregistrent de faibles niveaux de travail non déclaré sans faire de gros efforts pour le détecter et faire respecter les réglementations visant les apports de main-d'œuvre, s'attachant plutôt à veiller à l'exactitude des comptes et des registres des petites entreprises. On peut se demander jusqu'à quel point ces mesures directes sont souhaitables, la non-déclaration étant en partie motivée par la lourdeur des démarches administratives et la paperasserie qu'impliquent la création d'entreprises et l'embauche de salariés en bonne et due forme.
- *Les tracasseries administratives (par exemple, l'obligation de devoir obtenir divers agréments avant de démarrer une activité) sont souvent présentées comme la principale cause du travail non déclaré.* Cependant, les réglementations sont aussi destinées à éviter la fraude fiscale, et toute fraude, de façon générale, liée à des activités qui sont susceptibles de disparaître du jour au lendemain. Les travaux de recherche doivent s'efforcer de mettre en évidence non seulement le coût de la réglementation, mais aussi les besoins fondamentaux auxquels elle doit répondre, et la façon d'y répondre au moindre coût.

- *Des taux d'imposition élevés ne semblent pas, en soi, influencer sur le niveau du travail non déclaré, à en juger sur la base de comparaisons internationales ou de comparaisons dans le temps.* En revanche, les méthodes de l'administration fiscale influent sur les mécanismes qui poussent à dissimuler l'emploi salarié. Si la base d'imposition dépend du volume observé de travail constaté, par exemple, lors d'une visite d'inspection destinée à déterminer le nombre de travailleurs présents sur un site donné, il y a incitation à sous-déclarer les gains par salarié. Pour contrer cette tendance, les autorités fiscales peuvent s'appuyer sur des mesures telles que le salaire minimum et la limitation du travail à temps partiel et du travail temporaire. Cette problématique aide à comprendre pourquoi les pays dans lesquels l'économie informelle est développée appliquent, de fait, de strictes réglementations en matière d'emploi, alors même que ces réglementations constituent, aux yeux de nombreux analystes, une cause majeure de développement de l'économie informelle.
- *Le régime fiscal des bénéficiaires industriels et commerciaux, en l'occurrence les revenus du travail indépendant dans le cas d'entreprises non constituées en sociétés, par rapport au régime s'appliquant aux salaires est un autre facteur à prendre en compte.* Les coûts de main-d'œuvre (qui englobent les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs et les salaires) sont déduits de la valeur ajoutée par l'entreprise pour déterminer le bénéfice imposable, de sorte que si la fiscalité repose sur une mesure de la valeur ajoutée (autrement dit produit des ventes moins le coût des intrants en dehors de la main-d'œuvre) et non pas sur la mesure des apports de main-d'œuvre, il n'y a normalement guère incitation à dissimuler l'emploi salarié. Lorsque le taux d'imposition marginal effectif des bénéficiaires (revenus du travail indépendant dans le cas d'entreprises non constituées en sociétés) excède le taux d'imposition des revenus du travail, la fiscalité pousse à déclarer les salaires. Mais des facteurs comme une exonération partielle des cotisations de sécurité sociale et un régime fiscal simplifié pour les revenus d'une activité indépendante, ou bien des taux d'imposition faibles pour les entreprises et un traitement fiscal privilégié des dividendes, lorsque ces mesures vont de pair avec des cotisations de sécurité sociales élevées sur les salaires, peuvent à des degrés divers inverser cette tendance.
- *Plusieurs gouvernements européens ont institué des réductions d'impôt dans les secteurs où l'incidence du travail non déclaré est forte (personnel domestique, travaux d'amélioration de l'habitat et services de réparation, par exemple).* Les mesures généreuses de crédits d'impôt et de réduction des taxes à la consommation sont coûteuses, mais elles renforcent les incitations à déclarer le travail dans ces secteurs. Le chèque emploi-service, en France, va aussi dans le sens de la simplification des démarches administratives. Mais ces secteurs et les mesures préférentielles prises en leur faveur exigent un suivi constant de la part des autorités fiscales.
- *Le versement de prestations de chômage suffisantes conjugué à de réels contrôles pour éviter les abus peut réduire l'incidence du travail informel faiblement rémunéré.* A l'inverse, si le niveau des prestations reste en deçà du niveau de subsistance et/ou si on ne cherche pas véritablement à lutter contre les abus, le paiement des prestations de chômage pourra jouer en faveur du travail informel. Tout dépend d'un financement adéquat et de la capacité administrative.
- *Les autorités locales peuvent tolérer le travail non déclaré parce qu'il confère aux petites et moyennes entreprises locales un avantage compétitif sur les entreprises d'autres*

régions du pays. L'administration centrale doit conserver un pouvoir de contrôle direct sur les agences de collecte de l'impôt et imposer un consensus contre ce type de concurrence déloyale. Elle doit aussi expliquer que les lourdes amendes qui amènent les entreprises en infraction à cesser leur activité ne jouent pas contre l'emploi, globalement, à long terme, au niveau national.

- *L'économie informelle pose le problème général de la légitimité de l'administration centrale et de ses pouvoirs fiscaux et réglementaires.* Si les acteurs économiques ont le sentiment que l'administration est corrompue et insensible à leurs besoins, et s'ils ont le sentiment qu'elle gaspille l'argent qu'on lui donne, ou bien si les acteurs locaux perçoivent l'administration centrale comme un pouvoir étranger, la fraude fiscale risque d'être socialement valorisée. Mais, en cas d'arrangement informel et de contrat verbal, le risque d'être victime d'une escroquerie est très important. Si l'administration fait effectivement respecter les contrats et protège le droit de propriété, les acteurs économiques préféreront souvent exercer leurs transactions avec une tierce personne dans un cadre formel, en dépit de la fiscalité.
- *Les systèmes de protection sociale, dans les économies où le secteur informel occupe une large place, sont souvent assez inefficaces.* Les régimes d'assurance sociale apportent une moindre protection car les groupes à faible risque se soustraient aux cotisations et les groupes les plus défavorisés de la population d'âge actif peuvent ne pas être couverts du tout : ainsi, par exemple, un service de santé gratuit financé par l'impôt peut être préférable à une couverture maladie financée par l'assurance. Un revenu minimum et divers types de prestations de chômage peuvent ne pas être une option viable car les pouvoirs publics manquent de données fiables concernant les faibles revenus et le chômage. La plupart des travailleurs au chômage ne sont pas enregistrés et cibler les programmes actifs du marché du travail sur les chômeurs enregistrés n'est pas non plus une option viable. Il faut envisager d'autres modèles : on en a un exemple intéressant au Mexique, avec le dispositif *Progresa/Oportunidades*, qui subordonne le paiement de l'aide sociale aux familles au fait que leurs enfants fréquentent l'école, dans les zones pauvres. On a aussi l'exemple des travaux d'utilité publique, qui servent des salaires inférieurs à ceux du marché, mais qui assurent un revenu de dernier recours aux chômeurs qui ne parviennent pas à retrouver du travail. Cependant, il y aurait lieu d'approfondir la recherche sur les modèles de prestation des services sociaux et d'emploi de base dans les pays où l'économie informelle occupe une place importante.

## 1. Pourquoi l'économie informelle est-elle un problème ?

On peut avoir de l'économie informelle une vision positive, estimant qu'elle permet aux gens d'échapper à la pauvreté, qu'elle permet d'exploiter l'information et les relations sociales sur une base de confiance et qu'elle permet à l'activité économique de s'affranchir des réglementations dysfonctionnelles ou des exigences d'administrations inefficaces (et parfois même corrompues). Cependant, l'hypothèse qui est formulée ici – réaliste pour les pays membres de l'OCDE – est que ces dysfonctionnements de l'administration peuvent être corrigés en même temps que sera menée une stratégie visant à limiter l'emploi informel. Dans ce contexte, on se préoccupe avant tout des conséquences négatives de l'emploi informel. L'intégration européenne a donné une acuité particulière à la lutte contre le travail non déclaré (encadré 5.1).

### Encadré 5.1. **Le travail non déclaré dans le contexte de l'intégration européenne**

Dans le contexte de l'Union européenne, on se préoccupe de l'économie informelle pour plusieurs raisons :

- Premièrement, plus de 50 % du budget de l'UE provient d'un barème de contributions établi sur la base du PIB mesuré (en fait, le revenu national brut depuis 2002). Vers le milieu des années 90, Eurostat a lancé un projet visant à améliorer l'exhaustivité des comptes nationaux des pays membres et a associé les pays candidats à un projet pilote destiné à améliorer la comparabilité et l'exhaustivité de leurs comptes.
- Deuxièmement, l'économie informelle, la lutte contre la corruption et l'efficacité de la collecte de l'impôt sont des enjeux essentiels dans bon nombre des dix pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie) qui rejoignent l'UE en 2004.
- Troisièmement, pour les membres initiaux de l'UE, l'importance de l'économie informelle dans les pays en voie d'adhésion, en particulier dans la mesure où celle-ci est associée aux phénomènes de la délinquance internationale et de l'immigration illégale, peut constituer une menace (Stefanov, 2003) : cela peut justifier une période de vigilance accrue pour contrecarrer l'importation de techniques ou d'habitudes de travail non déclaré. Au total, aussi bien les membres initiaux que les nouveaux membres dans le cadre de l'élargissement ont intérêt à œuvrer pour que le travail non déclaré recule partout dans l'Union européenne.

Enfin, le travail non déclaré nuit à la cohésion sociale voulue par les pouvoirs publics, en particulier du fait de son effet négatif sur le financement et le champ d'application des systèmes de protection sociale ; et les mesures contre le travail non déclaré peuvent aider à atteindre les objectifs que s'est fixés le Conseil européen de Lisbonne en matière de taux d'emploi.

#### **A. Taux d'imposition élevés et faible capacité de dépenses**

Dans une économie où l'emploi informel occupe une place non négligeable, plusieurs mécanismes font que coexistent des recettes fiscales et de sécurité sociale effectives faibles et des taux d'imposition officiels élevés<sup>2</sup> :

- Fraude aux cotisations de sécurité sociale (et à l'impôt sur le revenu qui devrait éventuellement en être le corollaire) parmi les travailleurs occupant un emploi rémunéré (salarie), du fait de la non-déclaration du travail et de la sous-déclaration de la rémunération.
- Forte incidence du travail indépendant : la part du travail indépendant en dehors de l'agriculture, alors qu'elle est d'environ 12 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, excède 20 % en Italie et 25 % en Corée, en Grèce, au Mexique et en Turquie. Dans de telles circonstances, plusieurs facteurs se conjuguent qui font que la capacité de taxer les gains du travail indépendant est relativement faible.
- Réductions sélectives de taux : lorsque les taux du barème des cotisations de sécurité sociale sont élevés mais que la fraude est courante, des réductions sélectives de taux (par exemple sur les bas salaires, ou pour l'embauche de jeunes et de chômeurs de longue durée, ou pour des embauches sous contrat permanent) sont appliquées pour

tenter d'amener un plus grand nombre de travailleurs vers l'emploi régulier déclaré. L'Espagne et l'Italie, par exemple, ont depuis longtemps recours à ce type de mesure.

- **Acceptation ouverte** : lorsqu'il est très répandu, le travail non déclaré est largement toléré, et les frontières sont alors floues avec la notion plus vaste d'économie informelle à strictement parler, aucunement soumise à l'impôt.

La faiblesse des recettes fiscales pousse à alourdir les taux d'imposition appliqués au secteur formel, pour financer les programmes de dépenses. Or, dans un second temps, cela contribue encore plus à orienter l'activité vers le secteur informel, ce qui enclenche un cercle vicieux (encadré 5.2).

#### Encadré 5.2. **Cercle vicieux, équilibre dual et externalités négatives**

Presque tous les analystes soulignent que des niveaux élevés d'emploi informel renforcent l'incitation à s'orienter vers l'emploi informel, d'où un « cercle vicieux » : « cercle vicieux d'une fiscalité et d'une réglementation lourdes qui encouragent le développement de l'économie souterraine, soumettent les finances publiques à des pressions accrues qui amènent à augmenter les impôts, ce qui pousse à la fraude fiscale et à tenter d'éviter l'impôt en optant pour l'économie souterraine, et ainsi de suite » (Enste, 2003). « L'économie informelle – on se soustrait à l'impôt et aux cotisations sociales tout en profitant des biens et services publics – creuse le déficit budgétaire, ce qui est une cause immédiate de relèvement de l'impôt et des cotisations sociales, lesquels font peser une lourde charge sur les activités licites » (Marc et Kudatgobilik, 2003). « Les activités au noir ont pour effet d'éroder la base fiscale, ce qui signifie, toutes choses égales par ailleurs, que, pour un même niveau de dépenses publiques, il faudra alourdir la fiscalité. Or, personne ne veut être l'imbécile qui continue à payer des impôts alors que tout le monde fraude » (Pedersen, 1999).

Du fait de ces mécanismes, les pays peuvent se trouver dans des équilibres auto-entretenus de niveaux d'emploi informel faibles ou, à l'inverse, élevés. Johnson et al. (1998) concluent que les économies en transition sorties du communisme sont entrées dans une spirale qui les tirait vers le bas et que la plupart des États issus de l'ex-Union soviétique « se sont retrouvés dans une situation d'équilibre pernicieux avec de faibles recettes fiscales, une économie non officielle importante en pourcentage du PIB et des services publics de qualité médiocre ».

Dans cette optique, les taux d'imposition élevés, et aussi une gouvernance médiocre (excès de réglementation, déficiences de l'État de droit, par exemple), sont à la fois la conséquence et la cause de hauts niveaux de fraude fiscale. Dans les pays qui se situent entre les deux extrêmes, toute mesure entraînant une réduction de l'incidence du travail non déclaré a un effet multiplicateur, induisant une amélioration des finances publiques et une meilleure maîtrise de la corruption, ce qui aide à réduire encore l'incidence du travail non déclaré. Le nombre des entreprises qui ne respectent pas leurs obligations diminuant, l'inspection du travail et l'inspection fiscale peuvent consacrer plus de temps à celles qui continuent à ne pas respecter la réglementation, en faisant ainsi rentrer un certain nombre dans le droit chemin.

#### **B. Impossibilité de cibler et de gérer efficacement la protection sociale**

Une forte incidence de l'emploi informel complique la tâche des systèmes de protection sociale, soucieux de cibler l'aide sur ceux qui en ont besoin. Belev (2003) estime que, dans les pays en voie d'adhésion à l'UE, les bénéficiaires des programmes de

protection sociale « sont précisément les personnes ou les groupes qui sont le plus souvent concernés par l'économie informelle ». De même, une étude du service public de l'emploi en Grèce, en Irlande et au Portugal (OCDE, 1998) a amené à la réflexion suivante : « Le travail indépendant étant répandu dans ces trois pays, le statut des personnes au regard de l'emploi est souvent peu clair (les personnes qui n'occupent pas officiellement un emploi sont souvent des aidants familiaux), l'administration n'a pas de données fiables sur les rémunérations individuelles et le revenu des ménages, et le SPE a peu d'emplois salariés à proposer aux chômeurs peu qualifiés. Dans ce contexte, il s'est révélé difficile, historiquement, de gérer un système de prestations de chômage de vaste ampleur. »

Dans les pays où l'emploi informel occupe une place non négligeable, les prestations financées par des cotisations pâtissent aussi du risque moral. Il est difficile de subordonner effectivement les prestations de chômage, qu'elles relèvent d'une logique d'assistance ou d'une logique d'assurance, au fait d'être disponible pour un emploi. Ces problèmes, sur lesquels on revient plus loin à la section 5, font qu'à la difficulté de financer la protection sociale s'ajoute la difficulté d'orienter les ressources, de façon fiable, vers ceux qui en ont besoin.

### **C. Concurrence déloyale jouant au détriment des activités productives**

Les entreprises qui s'acquittent de leurs obligations fiscales sont en concurrence avec d'autres qui se soustraient à l'impôt et qui supportent donc des coûts directs plus faibles. Dans une économie où il n'y a pas véritablement de discipline fiscale, l'habileté à éviter l'impôt sans se faire prendre devient un déterminant majeur de la réussite d'une entreprise, ce qui détourne l'attention du management de l'activité réellement productive.

D'après certaines enquêtes effectuées par le CEESP (*Centro de Estudios Económicos del Sector Privado*) parmi quelque 500 entreprises établies dans plusieurs villes du Mexique, une proportion de 30 à 40 % des producteurs et détaillants estiment que l'économie informelle est très présente sur leur marché et les a, en partie ou totalement, dépossédés de leur activité (Winkler, 1997). En Suède, 16 % des entreprises souscrivent à la proposition suivante : « Notre entreprise est largement exposée à une concurrence fondée sur la fraude fiscale de la part des entreprises de la même branche. » La proportion atteint environ 40 % dans la construction, la restauration et le transport, et 64 % dans la coiffure (RSV, 2002). L'acceptation du travail des migrants en situation irrégulière peut produire les mêmes effets (Reyneri, 2003b)<sup>3</sup>.

### **D. Inefficiences de l'économie informelle**

Indépendamment des problèmes de concurrence déloyale, le caractère informel de la production nuit à la productivité de plusieurs façons. Les entreprises ont besoin d'un cadre qui garantisse le respect des droits de propriété et du droit des contrats, ce qui fait souvent défaut dans l'économie informelle. Dans les pays en voie d'adhésion à l'UE, « le caractère informel de l'activité a aussi un coût – obligation d'en rester à une petite échelle ; incertitudes quant à l'avenir ; absence de filet de protection ; impossibilité de faire appel aux circuits officiels du crédit ainsi que, de façon plus générale, aux divers programmes d'aide en faveur des PME » (Belev, 2003). Dans les pays de l'UE, « les entreprises se heurtent à une concurrence déloyale et les individus jouissent de moins de protection (systèmes d'assurance ou de pension, par exemple) que ce à quoi ils ont normalement droit. Ils sont limités dans leurs possibilités de contact avec le secteur public et les organismes financiers, ainsi qu'entre eux. Les entrepreneurs ou les travailleurs de l'économie souterraine jouissent d'un moindre statut que ceux qui sont en situation régulière. Les



entrepreneurs, les travailleurs et l'administration gaspillent tous beaucoup de ressources à s'efforcer, pour les uns, de cacher et, pour les autres, de dévoiler des activités souterraines » (Avignon Academy, 2002). Au Mexique, « les coûts induits par une économie informelle – absence de protection juridique ; impossibilité de se tourner vers les tribunaux ; impossibilité d'avoir accès au crédit ; absence d'assurance ; démarches inquisitoires ; corruption ; difficulté de faire valoir le droit de propriété ; insécurité des contrats ; etc. – sont précisément ceux qui amènent à considérer que le problème de l'économie informelle est le problème majeur contre lequel le pays doit se mobiliser... Un marché ne peut pas fonctionner à pleine capacité s'il n'existe pas un "métamarché" qui réduit les coûts, internalise les externalités, stabilise les relations contractuelles et garantit le droit de propriété... L'économie formelle, comme d'ailleurs l'économie informelle, signe les conditions juridiques de l'activité. En fait, il faudrait envisager le problème sous un angle différent. C'est la loi qui devrait être intégrée ; en d'autres termes, la loi doit être adaptée à la réalité » (Winkler, 1997)<sup>4</sup>.

### **E. Faciliter l'immigration illégale**

En Europe, l'économie souterraine apparaît comme un déterminant majeur de l'ampleur de l'immigration clandestine. Reyneri (2003a) observe que les migrants en situation irrégulière dans les pays de l'Europe du Sud ne viennent pas principalement par bateau, et il ajoute : « Au Portugal, la très grande majorité des migrants qui ont profité de la dernière régularisation proviennent d'Europe de l'Est, et ils sont arrivés dans le pays après avoir franchi au moins cinq frontières terrestres de pays européens... Parmi les immigrés africains vivant dans le sud de l'Espagne, un sur cinq environ avait auparavant émigré vers d'autres pays d'Europe. La plupart ont quitté les pays dans lesquels ils se trouvaient précédemment parce qu'ils ne sont pas parvenus à y trouver d'emploi alors qu'ils étaient sûrs qu'en Espagne il leur serait facile de trouver du travail, même s'il s'agit d'un travail marginal et non déclaré... Rares étaient les immigrés qui connaissaient la différence entre emploi régulier et emploi non régulier avant d'émigrer, mais leur sentiment était qu'il serait facile de trouver du travail en Italie, même sans papiers. Certains migrants ont expressément avancé cet état de fait pour expliquer pourquoi ils ont choisi ce pays... les travailleurs migrants qui sont arrivés en Grèce, en Italie, au Portugal ou en Espagne y ont trouvé une économie souterraine florissante et bien enracinée, qui leur a ouvert l'accès à un large éventail d'emplois sans qu'ils aient besoin de papiers, que ce soit pour travailler ou pour rester. Tel n'est pas le cas en France, où le travail non déclaré atteint, estime-t-on, un niveau moyen, voire faible, au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays de l'UE... l'immigration non autorisée est principalement motivée par l'existence d'une économie souterraine bien enracinée dans les pays récepteurs, et non pas par des contrôles insuffisants aux frontières... la solution facile qui consisterait à durcir les contrôles aux frontières est vouée à l'échec. Pour lutter véritablement contre le travail non déclaré des migrants et contre l'immigration clandestine, il faut surtout essayer de réduire la taille de l'économie souterraine dans le pays.<sup>5</sup> » Dans le même esprit, Tapinos (2000) note que « l'existence d'une économie cachée largement tolérée par l'ensemble de la société rend le recrutement de migrants en situation clandestine plus probable, d'autant que les réseaux de migrants facilitent l'embauche de travailleurs sans papiers », et le Secrétariat de OCDE (2000) formule la conclusion suivante : « L'emploi d'étrangers sans papiers n'est qu'un aspect, et peut-être pas le plus important, de l'activité dans l'économie dite "souterraine" ou "non déclarée"... si l'on veut lutter contre l'embauche d'immigrés en situation

irrégulière, il faut s'attaquer au problème du travail non déclaré de façon générale et non pas seulement au problème de l'emploi des immigrés en situation irrégulière. »

De façon plus générale, l'emploi informel, dans la mesure où il échappe à la loi, rend plus difficile d'autres formes de bonne gouvernance<sup>6</sup>.

## 2. Définition et mesure

### A. Problèmes de définition

Des expressions comme « économie fantôme », « économie occulte » et « économie informelle » sont employées dans des acceptions si diverses que les statistiques n'ont guère de sens si on ne précise pas les concepts. L'OCDE (1986) propose la définition suivante : « L'emploi dissimulé (au sens des directives internationales en vigueur concernant les statistiques de l'emploi) est l'emploi qui, sans être illégal en soi, n'est pas déclaré à une ou plusieurs autorités administratives qui devraient en avoir connaissance... » De même, pour l'Union européenne, « ... par " travail non déclaré ", il faut entendre ... toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tout en tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres. Cette définition exclut les activités criminelles ainsi que les travaux n'entrant pas dans le cadre réglementaire habituel et ne nécessitant aucune déclaration auprès des pouvoirs publics... » (Commission européenne, 1998).

A la lumière de ces définitions et du type de statistiques dont on dispose, certains problèmes de définition restent en suspens :

- La définition du « travail non déclaré » reste imprécise : par exemple, y a-t-il emploi dissimulé lorsque l'emploi lui-même est déclaré mais le nombre d'heures effectué est dissimulé ? Comment faut-il considérer la fraude fiscale s'il y a dissimulation des gains sans dissimulation de l'emploi ?
- Les estimations du travail non déclaré reposent souvent sur les informations concernant les revenus et la production non déclarés<sup>7</sup>. Les comptes nationaux distinguent différents types d'économie non observée (ENO) dans le produit intérieur brut (PIB) (encadré 5.3). Les relations entre l'économie non observée dans la perspective du revenu et de la production, et dans la perspective de l'emploi demandent à être précisées.
- Le concept de « travail non déclaré » et d'autres concepts similaires ne sont pas appliqués à l'analyse de la situation dans les pays en développement, pour lesquels on préfère se référer à une définition plus large de l'économie « informelle ». On a besoin d'un cadre conceptuel qui puisse s'appliquer aux statistiques concernant tant les pays à bas revenu que les pays à haut revenu pour pouvoir procéder à des comparaisons et, éventuellement, suivre le processus de transition dans lequel sont engagés de nombreux pays à revenu intermédiaire.

Pour éclairer ces questions, le tableau 5.1 identifie les différentes catégories de revenu, de production et d'emploi informels, ainsi que les relations entre ces différents concepts. Diverses sous-catégories apparaissent car, par exemple, revenu occulte ne signifie pas toujours production occulte, et production occulte ne signifie pas toujours emploi occulte. Les lignes intermédiaires du tableau correspondent à des sous-catégories détaillées du revenu, de la production et de l'emploi informels qui, ensemble, correspondent à la définition la plus large de l'économie informelle. Les lignes du haut regroupent ces sous-catégories détaillées de manière à définir les différentes catégories de *revenu* informel comme la production souterraine, et les lignes du bas regroupent ces mêmes sous-

### Encadré 5.3. L'économie non observée dans les comptes nationaux

L'emploi informel est souvent lié à des formes de revenu et de production qui sont illégales, non enregistrées ou non observées pour toute autre raison. L'OCDE (2003c) distingue cinq grandes composantes de « l'économie non observée » (ENO) dans le PIB.

- La production souterraine pour raisons statistiques correspond aux activités de production qui devraient être prises en compte par le dispositif de collecte des données de base mais qui sont manquantes en raison de lacunes statistiques. Si l'on considère le calcul du PIB dans l'optique de la production, les raisons expliquant que certaines activités puissent ne pas être mesurées peuvent être classées en trois catégories – insuffisance de la couverture des entreprises, non-réponse des entreprises incluses dans l'échantillon, et sous-déclaration de la valeur ajoutée par les entreprises (Types 1 à 3 d'ENO)<sup>a</sup> ;
- La production souterraine correspond aux activités qui sont productives et légales mais délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour éviter de payer des impôts ou de respecter certaines réglementations (Type 4 d'ENO – sous déclaration, et Type 5 d'ENO – unités non enregistrées)<sup>b</sup> ;
- La production du secteur informel correspond aux activités productives exercées par des entreprises non constituées en sociétés appartenant aux ménages, qui ne sont pas enregistrées et/ou sont inférieures à une taille donnée en termes d'effectifs et qui ont une production marchande (Type 6 d'ENO) ;
- La production illégale correspond aux activités productives qui génèrent des biens et des services interdits par la loi ou qui sont illégales lorsqu'elles sont exercées par des producteurs qui n'en ont pas l'autorisation (Type 7 d'ENO)<sup>c</sup> ;
- La production des ménages pour leur propre usage final correspond aux activités productives qui se traduisent par une consommation de biens (ou la capitalisation d'améliorations majeures sur le logement) par les ménages qui les produisent (ces activités peuvent être incluses dans le Type 8 d'ENO « autres » qui recouvre aussi les pourboires et les traitements et salaires en nature).

La « production souterraine pour raisons statistiques » reflète les lacunes des instruments statistiques, et son ampleur variera d'un pays à l'autre ou d'une période à l'autre pour des raisons qui sont sans rapport avec les variations de l'activité économique réelle. Par conséquent, seules les quatre dernières catégories doivent être prises en compte dans un cadre établissant un lien entre la production informelle dans le PIB et l'emploi informel.

Il existe deux autres catégories de revenu et de production qui sont considérées par certains auteurs comme informelles mais qui ne contribuent aucunement au PIB, et qui sont :

- Les activités illégales non productives telles que les fraudes à la sécurité sociale, le coulage/chapardage, le vol et l'extorsion de fonds, qui opèrent un transfert de revenu mais sans qu'il y ait transaction volontaire ;
- La production de services par les ménages pour leur usage propre qui, sauf en ce qui concerne les loyers imputés perçus par les propriétaires occupants, ne relève pas du « domaine de la production » définissant le PIB<sup>d, e</sup>.

a) La « production souterraine pour raisons statistiques » est décrite comme suit par Blades et Roberts (2002) : « Il peut s'avérer difficile de prendre en compte tous les producteurs dans une enquête, si bien qu'un seuil est défini pour exclure les entreprises les plus petites. Dans d'autres cas, le problème est lié aux carences des méthodes statistiques employées : le registre d'entreprises utilisé pour l'enquête est trop ancien ou incomplet ; les questionnaires ne sont pas renvoyés ou ne sont que partiellement remplis ; des activités informelles telles que la vente ambulante peuvent ne figurer dans aucune enquête ; des méthodes inadéquates sont employées pour corriger l'absence de réponse ».

### Encadré 5.3. L'économie non observée dans les comptes nationaux (suite)

- b) On notera que certaines études américaines consacrées à « l'économie souterraine » assimilent largement ce type de production à une production illégale (par exemple, Lippert et Walker, 1997).
- c) D'après des estimations pour quelques pays, la valeur de la production illégale (stupéfiants, prostitution, production et vente de contrefaçons, revente de véhicules volés) atteindrait pratiquement 1 % du PIB. La production illégale relève du « domaine de la production », selon la définition admise du PIB, mais les estimations en sont généralement publiées séparément et ne sont pas reprises dans les tableaux classiques du PIB (Blades et Roberts, 2002 ; UNECE, 2003).
- d) Lorsque la production des ménages pour leur usage propre, y compris les services, est incluse dans le concept de l'emploi informel, elle domine souvent l'ensemble. Dans une enquête effectuée au Canada en milieu rural, les répondants à faible niveau de revenu déclarent consacrer 25 minutes par jour en moyenne à des échanges informels avec des intervenants extérieurs au ménage, mais déclarent consacrer plus de 100 minutes à un travail relevant de l'économie formelle et plus de 100 minutes à une production (informelle) dans le cadre du ménage. Pour les répondants ayant des revenus élevés, l'équilibre penche en faveur du temps consacré à l'économie formelle, au détriment des échanges informels (Reimer, 2003).
- e) Les travaux de bricolage au Danemark font l'objet d'une analyse de Brodersen (2002) : « La conjonction d'une fiscalité lourde et de la péréquation des taux de rémunération entre les divers groupes sur le marché du travail fait que la plupart des gens doivent travailler quatre heures de plus, si ce n'est plus encore, pour payer une heure de main-d'œuvre, y compris la TVA, d'un artisan fourni par une entreprise organisée. Dans de précédentes études, nous avons illustré cet état de fait en prenant l'exemple d'un médecin qui, au lieu d'effectuer des heures supplémentaires à l'hôpital, se dépêche de rentrer chez lui pour faire des travaux dans sa maison. » D'après des estimations sur la base d'enquêtes, en 2000/2001, environ 38 % des travaux d'amélioration effectués dans les logements, en valeur, correspondaient à des travaux facturés par une entreprise ; 57 % correspondaient à des travaux effectués par des membres du ménage ; et 5 % seulement correspondaient à des travaux non facturés effectués par d'autres. Ces proportions n'ont guère changé depuis 1987/88. Brodersen (2003) étend cette étude à l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Norvège et à la Suède. Les travaux de bricolage représentent en valeur de 1 à 3 % du PIB, et une partie de ces travaux (les améliorations majeures) sont, en principe, inclus dans le PIB, même si l'information n'est pas saisie directement (à long terme, ces travaux d'amélioration augmentent le loyer imputé des propriétaires occupants). De même, Williams (2004), analysant comment sont effectuées 42 tâches domestiques, familiales et ménagères dans un ville du Royaume-Uni, observe qu'elles sont réalisées à 74 % par du travail domestique, à 3 % par une aide de proximité non rémunérée, à 6 % par une main-d'œuvre payée de la main à la main et à 17 % par du travail formel. La part relativement faible attribuée au travail non déclaré donne à penser que le cadre réglementaire – qui, par exemple, interdit aux travailleurs non déclarés de faire de la publicité et ne donne pas de possibilité de recours légal en cas de problème – joue souvent en faveur du travail formel ou du travail que l'on fait soi-même sans l'aide d'autrui.

catégories détaillées de manière à définir les différentes catégories d'emploi informel comme le travail non déclaré et le travail au noir.

On peut noter qu'en plus d'utiliser les catégories de la comptabilité nationale (revenus générés sans qu'il y ait production, production des ménages prise en compte ou non prise en compte dans le PIB, production illégale), le tableau 5.1 distingue entre les sous-catégories de production et d'emplois informels par référence au *comportement* qui aboutit à ce qu'un travail et/ou un revenu soit non enregistré ou non déclaré, en particulier dans une optique fiscale. On peut aussi établir les distinctions par référence à la situation administrative directe, en l'occurrence ce qui fonde l'illégalité (par exemple, travail de la part de migrants sans permis de travail ou fraude aux prestations plutôt que fraude fiscale), et par référence aux droits des travailleurs (par exemple, selon qu'ils sont couverts ou non par les assurances sociales). Cela peut constituer des dimensions supplémentaires auxquelles on peut se référer pour subdiviser certaines sous-catégories du tableau 5.1 (par exemple, certains travailleurs entièrement non déclarés sont aussi des travailleurs sans permis de travail ; certains travailleurs travaillant au noir en indépendant peuvent bénéficier abusivement de prestations de chômage ; certains travailleurs en situation strictement informelle peuvent néanmoins bénéficier d'une assurance maladie ou d'autres assurances sociales parce que le chef du ménage occupe officiellement un emploi ou parce

Tableau 5.1. **Revenu, production et emploi informels : principales sous-catégories et relations entre ces éléments**

1. Situation au regard du PIB <sup>a</sup>	Non inclus dans le PIB		Inclus dans les chiffres totaux publiés du PIB, dans toute la mesure du possible						Inclus en principe mais souvent pas dans les chiffres totaux publiés	
2. Source du revenu	Fraude à la sécurité sociale, fraude à la TVA, coulage, vol, extorsion	Production de services par les ménages pour leur propre usage (sauf loyers imputés)	Production de biens par les ménages pour leur propre usage	Production/économie informelle destinée à faire l'objet d'échanges						Production de biens et services interdits destinés à faire l'objet d'échanges
				Production/économie strictement informelle	Production/économie souterraine					
3. Situation typique au regard de l'emploi	Quelconque	Sans emploi	Travailleurs indépendants, travailleurs familiaux	Salariés ou travailleurs indépendants	Salarié sur l'emploi principal			Travailleur indépendant	Salarié ou travailleur indépendant	
4. Forme de dissimulation	Diverse	La production peut être localisée à domicile et il peut être difficile de la valoriser par référence à son équivalent sur le marché ouvert		Pas de dissimulation car pas d'obligation de déclarer l'emploi ou les revenus	Statut au regard de l'emploi et revenus dissimulés de connivence avec l'employeur	Statut de salarié déclaré, gains partiellement dissimulés de connivence avec l'employeur	Travaux dans le cadre d'un second emploi et gains dissimulés de connivence avec l'acheteur	Gains dissimulés de connivence avec l'acheteur	Gains dissimulés au regard des autorités fiscales mais pas de connivence avec l'acheteur	Production, vente et consommation : dissimulation dans tous les cas
5. Sous-catégories détaillées d'emploi informel	(pas habituellement considérées comme relevant de l'emploi)	<b>Emploi dans le cadre d'une production des ménages pour leur propre usage</b>	<b>Emploi strictement informel</b>	Travail entièrement non déclaré	Travail sous-déclaré	Travail au noir		Stricte fraude fiscale sur les gains	<b>Emploi dans la production illégale<sup>b</sup></b>	
				Travail non déclaré						
6. Emploi informel au sens large et selon une définition plus étroite	(peut être inclus dans une définition large de l'économie informelle)	(peut être inclus dans une définition large de l'emploi informel)		<b>Emploi informel (définition centrale)</b>					(peut être inclus dans une définition large de l'emploi informel)	

- a) L'« économie non observée » au sein du PIB, telle qu'elle est définie dans OCDE (2003c) et UNECE (2003), inclut non seulement la production de biens pour les ménages pour leur propre usage et la production strictement informelle (T6 : secteur informel), la production souterraine (T4 et T5 : économie souterraine), et la production de biens et services interdits par la loi (T7 : production illégale), mais aussi la production souterraine pour raisons statistiques, du fait, par exemple, de la non-réponse aux enquêtes et de lacunes dans les données (T1 à T3), qui, ici, n'est pas prise en compte.
- b) L'expression « emploi illégal » s'appliquera fréquemment à l'emploi de travailleurs immigrés sans permis de travail et peut aussi décrire le travail illégal effectué à titre lucratif par des salariés de l'administration publique plutôt que l'emploi dans la production illégale.

Source : Adapté par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des définitions de l'économie non observée utilisées dans les comptes nationaux (OCDE, 2003c) et des définitions de l'économie fantôme et des activités au noir utilisées dans les enquêtes de la Fondation Rockwool (Pedersen, 2003), ainsi que d'autres sources citées dans le corps du texte.

qu'il existe un système d'assurance universelle). Mais ces dimensions supplémentaires ne semblent pas pouvoir constituer des critères adéquats pour distinguer entre les sous-catégories fondamentales de l'emploi informel<sup>8, 9</sup>.

La Fondation Rockwool a, pendant quelques années, effectué une enquête approfondie par questionnaire pour estimer l'ampleur de l'économie occulte et de certains aspects connexes. L'enquête est très attentive au statut au regard de la législation fiscale de certaines situations (par exemple, si les voisins s'aident mutuellement pour un déménagement, ou si un maçon aide son beau-frère à construire sa maison et que celui-ci, en retour, l'aide à réparer sa voiture). Cela permet de préciser la distinction entre activités strictement informelles et activités souterraines ou non déclarées (lignes 2 à 5 du tableau 5.1), pour des pays à haut niveau de revenu. Au Royaume-Uni, les heures de travail au noir représentent 1.2 % des heures travaillées, alors qu'en Allemagne, au Danemark, en Norvège et en Suède, la proportion s'établit entre 2.3 % et 4.1 %. Cependant, le faible pourcentage observé au Royaume-Uni peut largement s'expliquer par le fait que « l'un des grands critères pour qu'une activité soit soumise à l'impôt est qu'elle doit pouvoir être considérée comme réalisée dans une optique commerciale ». Cette définition autorise les échanges entre voisins et amis, considérés comme non imposables, au même titre que les échanges au sein du ménage. Par conséquent, « il y a beaucoup plus d'activités qui sont considérées comme non imposables en Grande-Bretagne que dans les autres pays... des questions supplémentaires ont été introduites dans l'enquête pour la Grande-Bretagne pour tenter de saisir certaines des activités qui seraient considérées comme imposables dans les pays scandinaves... Cela entraînerait une réévaluation de l'importance de l'économie occulte en Grande-Bretagne, qui serait alors d'environ 2.3 % du PIB, soit à peu près le même niveau qu'en Norvège et en Suède ». Par conséquent, l'emploi strictement informel prenant la forme d'opérations de troc ou d'échanges de services entre les ménages, en principe pris en compte dans le PIB mais non imposables et non déclarés, représenterait environ 1 % du PIB en Grande-Bretagne, mais il est probablement proche de zéro dans les pays scandinaves, du fait de leur législation fiscale plus stricte<sup>10</sup>.

Dans les pays à faible niveau de revenu, où la production et le travail peuvent, en principe, être soumis à l'impôt (ou à d'autres réglementations) mais où ceci n'a guère lieu, concrètement<sup>11</sup>, la limite entre l'activité strictement informelle et la production souterraine ou le travail non déclaré est floue<sup>12</sup>. C'est pourquoi, dans ce cas, on se réfère généralement uniquement à une notion de production et d'emploi informels qui couvre les deux catégories.

Les enquêtes de la Fondation Rockwool établissent aussi une distinction entre les activités au noir et la fraude fiscale (Pedersen, 2003)<sup>13</sup>. Cette distinction est fondamentale car, lorsque les estimations du travail non déclaré prennent en compte le travail indépendant, cette forme de travail peut représenter la moitié, si ce n'est plus, du total<sup>14</sup>. Lorsque l'on distingue entre le travail non déclaré et la stricte fraude fiscale de la part des travailleurs indépendants, comme on le fait ligne 4 du tableau 5.1, on voit que le travail non déclaré se définit non seulement par la *dissimulation* vis-à-vis de l'administration, mais aussi par la *collusion* entre le salarié et son employeur, ou entre le travailleur indépendant et le client qui fait appel à ses services. Cela explique pourquoi le travail non déclaré est largement examiné et pourquoi il est perçu comme constituant une menace particulièrement grave pour la société. La stricte fraude fiscale, qui implique qu'il y ait dissimulation mais pas collusion, est moins visible et peut sembler moins contagieuse<sup>15</sup>.

Concrètement, les estimations sur la base du revenu établies à partir des comptes nationaux, des décalages entre agrégats financiers ou de l'extrapolation des conclusions des contrôles fiscaux, intègrent dans toute la mesure du possible la sous-déclaration des revenus, quel qu'en soit le motif, y compris de la part des travailleurs indépendants pour un strict motif de fraude fiscale. Le tableau 5.1 précise que la production « souterraine » inclut cet élément. En revanche, les données d'emploi – y compris les données concernant l'emploi total provenant des enquêtes de population active et des recensements, ainsi que des nombreuses enquêtes par questionnaire sur les activités au noir – peuvent ne pas rendre compte de la stricte fraude fiscale de la part des travailleurs indépendants qui, vraisemblablement, déclarent leur situation d'emploi (ou leurs horaires de travail) sans voir aucun lien entre cet état de fait et une éventuelle fraude fiscale. Par conséquent, en considérant les revenus, on a toutes chances d'aboutir à des estimations plus élevées du niveau des activités informelles qu'en considérant l'emploi, car les estimations fondées sur les revenus couvrent un champ plus large<sup>16</sup>. Cependant, cette tendance sera souvent contrebalancée par d'autres facteurs de définition (voir plus loin, encadré 5.4).

L'emploi total est, de façon classique, mesuré par dénombrement. Cependant, les statistiques établies par dénombrement ne refléteront que le travail entièrement non déclaré. Dans les pays extérieurs à la zone de l'OCDE, l'emploi « informel » est souvent assimilé à la part de population dans l'emploi qui n'acquies pas de cotisations sociales ou d'impôts, ce qui correspond à une logique de dénombrement. Le fait de ne pas saisir le travail sous-déclaré est un inconvénient majeur car la sous-déclaration est souvent importante dans les pays à niveau de revenu intermédiaire<sup>17</sup>.

Les enquêtes par questionnaire peuvent, pour l'essentiel, faire apparaître le travail au noir, tel qu'il est défini ligne 5 du tableau 5.1, et pas le travail sous-déclaré ni la stricte fraude fiscale<sup>18</sup>. En ce qui concerne le travail entièrement non déclaré, les enquêtes par questionnaire peuvent en mettre au jour une partie, mais une petite partie seulement lorsque ce travail est le fait de migrants en situation irrégulière qui n'ont pas d'adresse fixe ni de numéro de téléphone et qui, dans certains cas, ne parlent pas la langue du pays.

Se pose aussi la question de la valeur du travail non déclaré ou informel. Les statistiques concernant la part de l'économie souterraine dans le PIB doivent être interprétées avec prudence. En particulier, dans les pays où l'incidence de l'emploi informel est relativement faible et où les taux d'imposition sont plutôt élevés, la part de l'économie souterraine dans le PIB peut ne représenter guère plus que la moitié de la part du travail informel dans le nombre total d'heures travaillées ou du manque à gagner fiscal dû à la fraude (encadré 5.4).

En 1993, le BIT a adopté une résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel, mais les pays étaient laissés libres de définir l'emploi informel au regard de divers critères possibles. On s'intéressait avant tout à l'emploi dans les entreprises non enregistrées mais l'un des critères admis (non-déclaration des salariés dans l'optique fiscale) est, en gros, cohérent avec les définitions présentées au tableau 5.1. Plusieurs compilations statistiques ont été publiées, mais rares sont les pays de l'OCDE qui sont pris en compte et les définitions et méthodes varient d'un pays à l'autre (Hussmans et du Jeu, 2001).

La définition harmonisée appliquée par le BIT (2003) vise l'emploi dans « les entreprises individuelles privées (sauf les quasi-sociétés), qui produisent au moins une partie de leurs biens et services destinés à la vente ou à l'échange, possèdent moins de cinq employés, ne sont pas enregistrées, et sont impliquées dans des activités non agricoles (y

#### Encadré 5.4. **Problèmes de définition affectant la part de l'économie informelle dans le PIB**

Le salaire horaire net pour un travail non déclaré peut être supérieur au salaire horaire net dans le secteur formel, le travailleur non déclaré exigeant une prime pour compenser le risque d'être découvert et compenser le moindre niveau de cotisations au titre des assurances sociales, ou il peut être moindre, si le travail non déclaré est le fait de chômeurs qui ne parviennent pas à trouver du travail dans le secteur formel ou de migrants en situation irrégulière à qui il est interdit de travailler dans le secteur formel et qui ne sont pas en situation d'imposer leurs conditions. A titre d'illustration, on peut postuler, dans un premier temps, que le salaire horaire net est le même dans les deux secteurs.

Le PIB est généralement estimé aux prix du marché (prix des biens et services après impôts et subventions), et pas au coût des facteurs (salaires, intérêts, loyers et profits, avant impôts et subventions). C'est fondamentalement une convention, sans signification économique particulière. Si les cotisations de sécurité sociale et impôts sur le revenu représentent 50 % des coûts de main-d'œuvre en cas de travail déclaré (ce sont les taux résultant des barèmes dans certains pays), dans une économie comptant dix travailleurs entièrement non déclarés et 90 travailleurs déclarés, chacun gagnant 1 USD net, le total des salaires nets représente 100 USD, le produit des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt s'élève à 90 USD, et le coût total du travail ressort à 190 USD. La part du secteur non déclaré dans le coût total du travail – qui représente, en gros, si l'on postule de faibles taux de marge dans tous les secteurs, sa part dans le PIB aux prix du marché – n'est que d'un peu plus de 5 % ( $10/190 = 0.0526$ ), ce qui est à peine plus que la moitié de la part du travail non déclaré dans le travail total (10 %). Par ailleurs, les recettes fiscales effectives (90 USD) sont 10 % en deçà du montant calculé par application du taux du barème pour les salaires nets (100 %) aux salaires nets véritables (100 USD). Par conséquent, les statistiques du PIB aux prix du marché sous-estiment, par définition, l'ampleur de l'économie informelle, par comparaison avec son ampleur appréciée dans les deux autres perspectives.

Dans une économie où le secteur informel occupe une beaucoup plus grande place, le phénomène est atténué : si le travail est à 50 % non déclaré, la part du secteur non déclaré dans le PIB est d'un tiers ( $50/150 = 1/3$ ), et la part dans le PIB sous-estime l'importance relative du travail non déclaré et de la fraude fiscale dans une proportion d'un tiers et non pas de la moitié. Cependant, dans les pays en développement où le secteur informel est étendu, les salaires nets peuvent être notablement moindres dans le secteur informel, et cela aussi peut faire que la part du secteur informel dans le PIB soit moindre que sa part dans l'emploi total.

compris les activités professionnelles ou techniques) ». Sur cette base, 11 % de l'emploi, en Turquie, en 2000, relevait de l'économie informelle. Cependant, l'emploi n'étant considéré comme relevant de l'économie informelle que lorsque l'entreprise employeur elle-même n'est pas enregistrée et n'excède pas une certaine taille, une grande partie du travail non déclaré selon la définition qui en est donnée au tableau 5.1 (travail entièrement non déclaré effectué dans des entreprises enregistrées et celles comptant au moins cinq employés, ainsi que travail sous-déclaré et travail au noir) est automatiquement exclue de l'estimation.

Dans l'optique des comptes nationaux, le type 5 d'ENO (entreprises volontairement non enregistrées ou segments d'une entreprise enregistrée) et le type 6 (unités non



enregistrées) reflètent les lignes directrices adoptées par le BIT en 1993 et ne rendent compte, en principe, que de l'emploi dans les entreprises ou les unités d'entreprises non enregistrées. En revanche, le type 4 d'ENO (sous-déclaration) devrait rendre compte, en outre, de la production liée à l'emploi entièrement non déclaré et l'emploi sous-déclaré dans des entreprises enregistrées. A moins de saisir pleinement le type 4 d'ENO, les statistiques dans l'optique de la production (haut du tableau 5.1) peuvent couvrir un champ relativement restreint par rapport aux statistiques dans la perspective de l'emploi (bas du tableau 5.1).

En 2003, la 17<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) a émis de nouvelles directives, distinguant entre « l'emploi dans le secteur informel » (l'entreprise constituant l'unité d'observation) et « l'emploi informel » (l'emploi lui-même étant l'unité d'observation). Ce dernier concept couvre entièrement, en principe, le travail entièrement non déclaré mais laisse encore de côté plusieurs autres catégories identifiées au tableau 5.1.

### **B. L'organisation du travail informel**

Dans certaines économies, où le taux d'emploi informel est faible, les gens connaissent surtout le travail informel sous la forme de services « au noir », services à la personne et aux ménages comme le babysitting ou le jardinage. Dans la précédente section, on a décrit d'autres types d'emploi informel et, dans cette section, on évoque d'autres types encore, ou sous-catégories, qui figurent souvent dans les études.

#### **Faux-emplois indépendants et sous-traitance en cascade**

L'une des formes que peut prendre le travail au noir (voir, par exemple, [www.be.ch/travailaunoir](http://www.be.ch/travailaunoir) ; SECO, 2000 ; UE, 2000) est le faux travail indépendant, autrement dit une relation qui est, en fait, une relation d'emploi salarié, qui implique normalement certaines responsabilités pour l'employeur (retenue à la source des impôts et cotisations de sécurité sociale, par exemple), mais qui est présentée comme un achat de services auprès d'un prestataire indépendant. La sous-traitance en cascade peut, de même, obscurcir le lien entre l'employeur principal et le salarié. Au bout de la chaîne, les bénéficiaires peuvent être déclarés travailleurs indépendants et éviter l'impôt en s'évanouissant dans la nature, ou tout simplement parce que les autorités fiscales n'ont pas le temps de croiser systématiquement les fichiers. De même, les travailleurs déclarés comme salariés d'une micro-entreprise peuvent prétendre que les cotisations de sécurité sociale et l'impôt ont déjà été retenus sur leurs salaires, et que l'entreprise a disparu sans reverser l'argent aux autorités fiscales. Semjén et Tóth (2002) tendent à penser que les sous-traitants peuvent plus aisément se soustraire à certaines de leurs obligations en matière d'impôt et de cotisations de sécurité sociale en surestimant leurs coûts en matériel et en sous-estimant leurs coûts salariaux. Il y a relativement peu d'études qui montrent comment la chaîne de la sous-traitance conduit à la fraude, mais, néanmoins, dans de nombreux pays, les autorités la considèrent avec une certaine suspicion et prennent des mesures pour la contrer.

#### **Travail clandestin**

Le « travail clandestin » désigne généralement le travail effectué par des personnes qui n'ont pas le droit de travailler ; il ne s'agit pas de la « production illégale » au sens de la comptabilité nationale (voir encadré 5.3 et tableau 5.1). Dans l'optique du tableau 5.1, le travail clandestin concerne, en règle générale, le travail entièrement non déclaré effectué

par des migrants sans permis de travail, ou le travail effectué dans le cadre d'un second emploi par des fonctionnaires à qui il est interdit d'avoir une seconde activité.

Les estimations de l'ampleur du travail clandestin des migrants prêtent à controverse. Mateman et Renooy (2001) écrivent : « On manque gravement de données fiables concernant l'efficacité des mesures existantes. Ce manque de données nourrit tous les mythes, notamment le mythe selon lequel l'essentiel du travail non déclaré serait le fait d'immigrés en situation irrégulière. Cela alimente la xénophobie et nuit sérieusement à l'intégration européenne. » Par contre, dans le document du Secrétariat de l'OCDE (2000), on observe que « les nationaux impliqués dans l'économie souterraine sont presque toujours déclarés, bien que leurs horaires de travail et leurs revenus soient sous-estimés, alors que les migrants ne sont pas déclarés », ce qui signifie que les travailleurs entièrement non déclarés sont généralement des migrants en situation irrégulière. Le nombre de migrants effectuant du travail non déclaré est clairement non négligeable dans certains pays : les États-Unis comptent environ 4.5 millions de travailleurs étrangers en situation irrégulière, ce qui représente environ 3.5 % de la main-d'œuvre (Fraser, 2000) ; et en Italie, en 2001, 460 000 travailleurs immigrés étaient non déclarés, dont les deux tiers n'avaient pas de permis de résidence (estimations de Reyneri, 2003a). Cependant, en Italie, de nombreux nationaux, également, sont concernés par le travail entièrement non déclaré (voir plus loin la citation tirée de Báculo, 2002).

### Secteurs d'activité

Les comptes nationaux arrivent souvent à une estimation relativement basse de la part de l'économie informelle dans le PIB car ils considèrent que l'économie informelle ne concerne que certains secteurs comme les services domestiques, les réparations sur l'habitat, les taxis et, à des degrés divers, le commerce de détail, les restaurants et la construction. « La production d'électricité, l'industrie lourde, les chemins de fer, les transports aériens, les administrations publiques, la banque et les télécommunications, par exemple, n'offrent guère de place à l'économie "de l'ombre" » (Blades et Roberts, 2002).

Les observations sur le terrain semblent confirmer que le travail non déclaré dans le secteur manufacturier est relativement rare dans la plupart des pays de l'OCDE, quoique pas dans tous. Examinant la situation dans l'Europe du Sud, Reyneri (2003b) note que : « C'est seulement en Italie qu'un nombre appréciable et croissant de migrants en situation irrégulière travaillent dans le secteur manufacturier. Les secteurs les plus concernés sont les plastiques, la céramique, la métallurgie, les tanneries, la confection et les cimenteries... L'insertion de travailleurs migrants en situation irrégulière est rare, dans le secteur manufacturier, au Portugal comme en Grèce. Elle est un peu plus importante en Espagne mais ne concerne que le textile et la confection. » Les observations sur le terrain, en France, ont aussi mis en évidence de hauts niveaux de travail non déclaré dans le secteur de la confection<sup>19</sup>. Des observations sur le terrain, à New York, dans les années 80, ont mis en évidence une forte incidence du travail informel (souvent le fait de migrants) dans certains types d'activités manufacturières, ainsi que dans les services, la construction et les transports (Sassen, 1988).

Dans certains pays, il semble aussi que le travail non déclaré existe dans certains segments du secteur public. Les paiements en espèces aux médecins employés par le service national de santé sont pratique courante en Grèce (Yfantopoulos, 2003). Dans les enquêtes de la Banque mondiale, environ 20 % des patients, en Albanie et en Bulgarie, et la proportion monte à 60-80 % en République slovaque, en Moldavie, en Pologne et dans la

Fédération de Russie, déclarent donner de l'argent de la main à la main (Marc et Kudatgobilik, 2003). Ces versements non seulement ne sont pas déclarés, mais ils sont peut-être illégaux<sup>20</sup>. Le travail non déclaré peut aussi occuper une place notable dans le secteur de l'éducation, surtout lorsqu'il s'agit de cours privés. Les comptes nationaux ne devraient donc pas faire d'hypothèses trop restrictives quant aux secteurs concernés par le phénomène.

### ***L'emploi caché dans les entreprises de taille moyenne***

Lorsque l'incidence du travail non déclaré est importante, une grande partie de ce travail peut se trouver dans des entreprises de taille moyenne qui organisent leur activité en conséquence : «... dans les zones côtières de la Campanie et à Naples, l'emploi non régulier, non déclaré, est prédominant : en ce cas, dans les entreprises comptant trois ou quatre salariés, il y a au moins deux fois plus, si ce n'est trois fois plus, de personnes qui occupent effectivement un emploi dans l'entreprise. L'entreprise peut aussi dissimuler l'emploi en éclatant les différentes phases de production entre plusieurs ateliers : une entreprise comptant quatre salariés déclarés peut ainsi faire appel à six ou sept, voire un plus grand nombre d'ateliers qui, chacun, pourront compter un certain nombre de travailleurs non déclarés ; alors que l'effectif est totalement déclaré dans le premier établissement, il ne l'est qu'en partie dans les autres... » (Bàculo, 2002).

### ***Autres expressions de l'économie informelle***

Dans les pays de l'OCDE à haut niveau de revenu, la non-déclaration ou le non-respect des règles qui signent l'économie informelle peuvent utilement s'analyser en termes fiscaux (le non-respect des règles dans d'autres domaines mérite d'être analysé à part). Cette perspective conserve une certaine pertinence dans les pays en transition, où les dispositions sociales sont généralement restées assez étendues, ce qui exige des niveaux d'imposition élevés. En Amérique latine, le non-paiement de l'impôt n'est pas toujours en cause et on a tendance à appréhender l'économie informelle ou l'emploi non régulier au regard d'autres réglementations – s'agissant, par exemple, de l'économie informelle dans le secteur du logement (acquisitions ou constructions réalisées sans autorisation ou en contravention avec la réglementation) ; dans le commerce de détail (vente à la sauvette ou transactions sur des marchés non autorisés) ; et les transports (minibus et taxis opérant sans licence). Ghersi (1997) observe ces expressions de l'économie informelle à Lima (Pérou) et cite des estimations selon lesquelles 50 % environ de la production dans le logement et 90 % dans les transports, l'habillement, la chaussure et le mobilier relèveraient, en ce sens, de l'économie informelle.

### **C. Estimations de l'incidence de l'emploi informel**

Les études consacrées à l'emploi informel s'attachent, en particulier, à estimer l'ampleur de l'économie fantôme, cachée ou informelle, en s'appuyant sur des indicateurs supplétifs tels que la demande de monnaie et la consommation d'électricité – en prenant aussi en compte, parfois, des variables comme les taux d'imposition dont on suppose qu'elles sont de nature à influencer sur l'emploi informel. Cependant, il importe de souligner que les indicateurs supplétifs sont très approximatifs et que les concepts qui sous-tendent les estimations auxquelles on aboutit concernant la taille de l'économie souterraine sont mal définis (encadré 5.5). Les concepts et instruments statistiques classiques, fondés sur des enquêtes à l'aide de questionnaires et sur les procédures de la comptabilité nationale,

### Encadré 5.5. Estimations de la taille de l'économie informelle à l'aide d'indicateurs supplétifs macroéconomiques

De nombreuses études ont tenté d'estimer la taille de l'économie informelle à l'aide d'indicateurs supplétifs de l'activité économique. Récemment, Schneider (2002) a présenté des estimations pour 110 pays. Les principaux indicateurs supplétifs utilisés à cet effet sont la demande de billets de banque (dont on estime que c'est un indicateur direct de l'ampleur de l'économie souterraine) et la consommation d'électricité (considérée comme un indicateur du PIB véritable, de sorte que l'écart entre les tendances de la consommation d'électricité et le PIB officiellement enregistré donne une estimation de l'ampleur de l'économie souterraine. On peut affiner ces approches en recourant à une modélisation économétrique. On postule alors un niveau de référence de la demande d'espèces ou de la consommation d'électricité par rapport au PIB officiel dans une économie sans secteur informel.

Ces méthodes ont été critiquées. Certains auteurs jugent les estimations auxquelles elles aboutissent peu vraisemblables<sup>a</sup>. D'autres notent que les paramètres estimés sont non stables, ce qui rend les estimations de la variation de la taille de l'économie informelle non fiables<sup>b</sup>. Enfin, des méthodes différentes tendent à aboutir à des estimations divergentes de la taille de l'économie informelle ou de son évolution dans le temps<sup>c</sup>. Il y a donc une part de jugement en jeu quand on décide quels sont les indicateurs supplétifs, les méthodes d'estimation économétriques et les hypothèses susceptibles de donner des estimations plausibles : ces jugements reflètent des informations disparates, ce qui ajoute à la difficulté de définir ce qui est mesuré et crée le risque que les résultats puissent apparaître plausibles tout en étant biaisés d'une façon qu'on ne soupçonne pas.

A l'évidence, les données concernant le volume d'espèces en circulation ou la consommation d'électricité peuvent parfois amener à conclure que la taille véritable d'une économie (ou sa croissance récente) est supérieure à ce qu'indiquent les sources administratives (telles que les déclarations de revenu au fisc). Cependant, présenter ces données, même après un traitement économétrique ou un autre type de traitement, comme une mesure effective d'une partie de l'économie véritable est trompeur. En règle générale, les experts de la comptabilité nationale ont déjà passé en revue diverses sources d'information concernant la production et les revenus non déclarés, et il semble peu probable que les estimations fondées sur un ou deux indicateurs puissent être systématiquement plus fiables que les comptes nationaux.

- a) Pahl (1988) écrit : « Certaines de ces mesures macroéconomiques indirectes peuvent être évoquées car, quoique non plausibles, elles sont souvent citées par ceux qui ne les comprennent pas... En 1974, l'approche de Feige aboutissait à noter un pic de 22 % du PIB, alors que Matthews conclut à un creux cette année-là, estimant l'économie souterraine à 2 % seulement du PIB... Smith note que certains des indicateurs qui indiqueraient un accroissement de l'économie souterraine aux États-Unis, dénotent, en revanche, une contraction rapide de ce secteur au Royaume-Uni... Smith calcule le rapport des billets en circulation aux dépenses de consommation en 1981 et, alors que le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada figurent en bas de tableau, la Suisse arrive en tête avec 21 % – soit trois fois plus qu'au Royaume-Uni. »
- b) Hanousek et Palda (2004), commentant les méthodes fondées sur les billets en circulation et la consommation d'électricité, observent : « L'instabilité des paramètres utilisés par les méthodes macroéconomiques est telle que les estimations de l'économie souterraine auxquelles elles aboutissent peuvent être pratiquement sans intérêt, que ce soit comme indicateur de la taille absolue de l'économie souterraine ou, plus sérieusement, comme mesure de l'évolution de son importance... Les produits financiers susceptibles d'affecter la demande de monnaie se développent beaucoup plus vite dans les économies en transition que dans les économies occidentales matures... La croissance de la demande de monnaie est liée à des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'économie souterraine... La déréglementation des prix et l'introduction de technologies attendues depuis longtemps suscitent une demande d'électricité qu'il est difficile d'imputer au développement de l'économie souterraine. » De même Zizza (2003), cherchant à mesurer la part de l'économie informelle en Italie, aboutit à une estimation moitié moindre de celle de Schneider en appliquant la méthode de Schneider mais en introduisant un indicateur des délits mineurs comme variable supplémentaire.

### Encadré 5.5. Estimations de la taille de l'économie informelle à l'aide d'indicateurs supplétifs macroéconomiques (suite)

- c) Feige et Urban (2003) observent que : « Les estimations actualisées selon la méthode de la consommation d'électricité de la taille du secteur non déclaré ne sont pas seulement très sensibles aux conditions initiales mais produisent des estimations négatives du revenu non enregistré dans de nombreux pays en transition. Nos conclusions se rapprochent aussi des nouvelles procédures de la comptabilité nationale qui tentent de parvenir à des mesures exhaustives de l'économie non observée. Les résultats dérangeants auxquels nous aboutissons remettent en question bien des conclusions de fond auxquelles étaient parvenus d'autres chercheurs, qui se sont appuyés sur des estimations antérieures, selon la méthode de la consommation d'électricité, pour faire un certain nombre de déductions concernant le processus de transition, ainsi que les causes et conséquences des économies souterraines en transition. » Selon les auteurs, les estimations peuvent néanmoins être utilisées dans des séries chronologiques.

dessinent un tableau plus complet et plus précis de la nature et de l'étendue des différents types d'emploi informel, avec les problèmes connexes qui en découlent comme le manque à gagner fiscal. Trois grands types de statistiques sont présentés ici : des estimations fondées sur des enquêtes ; des estimations découlant de la construction des comptes nationaux ; et des estimations dérivées des recettes fiscales. Les données administratives<sup>21</sup> et les conclusions des contrôles fiscaux<sup>22</sup> (ou, peut-être, le travail des inspections du travail) peuvent aussi être utiles au niveau national, mais il n'y a pas encore de comparaisons internationales fondées essentiellement sur ces sources.

#### Estimations sur la base d'enquêtes

Les enquêtes récentes de la Fondation Rockwool « reposent sur des questions strictement identiques dans tous les pays. Par conséquent, pour la première fois, il est possible d'avoir une vision complète de cette partie de l'économie informelle, dans l'Europe du Nord-Ouest » ([www.rff.dk/ukhome.htm](http://www.rff.dk/ukhome.htm)). D'après ces enquêtes, les heures de travail au noir représentent un peu plus de 1 % du total en Grande-Bretagne, de 2 à 3 % en Norvège et en Suède, et 4 % environ en Allemagne et au Danemark (tableau 5.2). Une étude

Tableau 5.2. Heures de travail au noir et valeur des activités au noir

Sur la base des prix effectifs au noir, à partir des enquêtes détaillées par questionnaire pour l'Allemagne, le Danemark, la Grande-Bretagne, la Norvège et la Suède, 1997-2001

Date de l'enquête	Proportion de personnes de 18 à 74 ans qui se sont livrées à des activités au noir au cours de l'année écoulée		Heures de travail au noir en proportion des heures de travail officielles	Activités au noir valorisées sur la base des prix effectifs au noir en proportion du PIB	
	Oui	Ne sait pas/refus de répondre			
Pourcentage					
Danemark	2001	20.3	0.5	3.8	1.8
Norvège	1998/2002	17.3	0.4	2.6	1.1
Suède	1997/1998	11.1	0.5	2.3	1.0
Allemagne	2001	10.4	2.8	4.1	1.3
Grande-Bretagne	2000	7.8	1.0	1.2	0.6

Note : Estimations sur la base de questions complémentaires concernant le nombre d'heures moyen de travail au noir par semaine (les estimations vont d'environ 3 heures à 8 heures par semaine) et la rémunération horaire moyenne pour des activités au noir. Dans la moitié des cas environ, les gains dont il est fait état sont non monétaires (troc) et le répondant en donne un équivalent monétaire.

Source : Pedersen (2003).

Tableau 5.3. **L'économie fantôme en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède**  
Estimée à partir d'enquêtes par questionnaire

		Taille de l'économie fantôme	Taille de l'économie fantôme après ajustement (valeur sur le marché formel)
Danemark	1994-1998	≈ 1.4 % du PIB	2.6-3.4 % du PIB
Norvège	1980-83	..	4-6 % du PIB
Norvège	1988/89	1.3 % du PIB	5-6 % du PIB
Suède	1997	1 % du PIB	2.5-2.6 % du PIB
Pays-Bas	1983-84	1-3 % du PNB	4-5 % du PIB
Allemagne	1984	0.6-1.2 % du PIB	4-6 % du PIB
Espagne	1985	Pas d'estimation par référence au PIB	16.9 % du PIB

Note : Les chiffres pour la Norvège pour 1980-83 sont fournis après ajustement. Les chiffres pour l'Allemagne, la Norvège (1988/89), les Pays-Bas et la Suède présentés dans la colonne centrale sont calculés sur la base des prix au noir. Dans la dernière colonne, on s'efforce de procéder à des ajustements pour tenir compte des différences dans la valeur et dans la définition des activités au noir. Par exemple, les chercheurs allemands et néerlandais n'incluent pas les transactions au noir ni les paiements en nature. Or, tel n'est pas le cas des chiffres pour la Suède qui sont établis sur la base de la question de l'Unité de recherche de la Fondation Rockwool et qui sont, par conséquent, directement comparables avec ceux pour le Danemark. En ce qui concerne l'Espagne, la méthode d'évaluation est la même que celle qui a été appliquée pour le Danemark. Se reporter à Pedersen (1998) pour une explication plus complète des chiffres après ajustement.

Source : Pedersen (1999).

antérieure, fondée sur l'interprétation d'enquêtes nationales utilisant des questions analogues mais pas tout à fait identiques, a abouti à des estimations pour l'Espagne et les Pays-Bas (tableau 5.3). D'après ces estimations, l'économie souterraine représenterait près de 5 % du PIB en Allemagne, en Norvège et aux Pays-Bas. Le niveau serait beaucoup plus élevé en Espagne (17 % en 1985), « cas que l'on peut rapprocher avec prudence de celui de l'Italie, 18 % du PIB en 1982 ». (On notera que ces pourcentages correspondent à une valorisation du travail informel sur la base des prix du secteur formel et que si le travail informel était valorisé aux prix effectivement payés par les acheteurs, les pourcentages seraient beaucoup plus faibles.) Les auteurs concluaient que « l'économie souterraine dans ces pays est donc sans doute plus limitée que ne le pensent de nombreux chercheurs. La part de l'économie souterraine est comparable et relativement limitée dans les pays de l'Europe du Nord, et elle est beaucoup plus importante dans les pays du bassin méditerranéen ». La mise en évidence d'un écart important entre les pays de l'Europe du Nord et les pays de l'Europe du Sud est cohérente avec les observations d'études sur le terrain<sup>23</sup>. On dispose aussi des conclusions d'enquêtes par questionnaire pour l'Australie (assez peu de travailleurs font état de paiements reçus en espèces)<sup>24</sup> et pour la République tchèque et la République slovaque (la part non déclarée dans le total des heures travaillées y est plus importante qu'en Europe du Nord mais moindre qu'en Europe du Sud)<sup>25</sup>. L'annexe 5.A1 (dans OCDE, 2004b) apporte de plus amples éléments sur les méthodes d'enquête.

#### **Estimations sur la base des comptes nationaux de l'incidence du travail non déclaré**

**Les principes de la comptabilité nationale.** D'après les directives internationales, le PIB inclut tous les types de valeur ajoutée dans l'économie résultant de transactions volontaires donnant lieu à paiement, y compris les transactions illégales et les opérations de troc. (Le PIB inclut aussi une part de production sans transactions.)<sup>26</sup> La nécessité de prendre en compte les opérations non enregistrées et les opérations de troc est toujours

apparue clairement dans le cas des pays en développement. Par conséquent, le principe général selon lequel les opérations non enregistrées, illégales et de troc, doivent être prises en compte est admis depuis de nombreuses années dans les directives, ainsi qu'en témoignent le Système des comptes nationaux de 1968 et le Système européen de comptes économiques intégrés de 1979.

**Nature des ajustements apportés aux comptes nationaux.** Les comptes nationaux se sont toujours efforcés d'intégrer les revenus, les dépenses et la production non déclarés en rapprochant les estimations de revenu, de dépenses et de production du PIB. Par exemple, le Canada, dans sa soumission à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE, 2003) sur les pratiques statistiques indique que : « Le PIB étant mesuré selon les trois approches au Canada et étant traité dans le cadre d'un tableau d'entrées-sorties, une grande partie de l'économie cachée est mise en évidence et apparaît donc dans les estimations finales. » Les soumissions de plusieurs autres pays font écho à cette idée. L'équilibrage des comptes implique de comparer les différentes estimations des différentes composantes du PIB. Lorsqu'il y a décalage entre les estimations de l'activité économique selon qu'elles sont fondées sur les revenus, les dépenses ou la production, c'est en règle générale l'estimation la plus élevée qui est retenue, l'hypothèse étant que les estimations les plus basses (déclarations de revenu des travailleurs indépendants, dépenses d'achat d'alcool et de tabac sur la base des enquêtes de budget des ménages, etc.) sont entachées de sous-déclaration. L'équilibrage des comptes à un niveau de désagrégation plus poussé permet de corriger davantage encore la sous-déclaration<sup>27</sup>. C'est pourquoi la construction d'un tableau détaillé d'entrées-sorties, qui permet une désagrégation cohérente et poussée, est un aspect important de la procédure d'établissement des comptes nationaux.

Les statisticiens ont aussi recours à diverses autres mesures pour saisir différents types d'activités cachées ou informelles<sup>28</sup>. Les statisticiens de certains pays ont ainsi indiqué les ajustements auxquels ils ont procédé sur les sources de base (registre des entreprises ou informations provenant des déclarations de revenu, par exemple) pour parvenir à une estimation finale. Cependant, les statisticiens d'autres pays font valoir que le concept d'économie cachée ou souterraine n'est pas clairement défini et qu'étant donné l'importance des méthodes comme l'équilibrage, les méthodes de la comptabilité nationale ne permettent pas d'identifier séparément les éléments non observés du PIB<sup>29</sup>. Par conséquent, s'il est vrai que les statistiques du PIB incluent, dans une large mesure, l'économie informelle, des méthodes spécifiques doivent être mises au point pour pouvoir rendre compte dans un grand nombre de pays de l'importance de l'économie informelle qui est intégrée dans le PIB.

**Analyse sectorielle.** Dans ce chapitre, une première approche du problème consiste à examiner les écarts sectoriels entre les coûts de main-d'œuvre et les salaires. Dans la mesure où les personnes qui gardent des enfants ou les garçons de café sont payés en espèces, sans que soient acquittées des cotisations de sécurité sociale, l'écart entre les coûts de main-d'œuvre pour l'employeur et le salaire perçu par le travailleur, dans ces secteurs, est relativement faible. Le tableau 5.4 montre les coûts de main-d'œuvre relatifs non salariaux dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration et du personnel domestique<sup>30</sup>. Dans ce dernier secteur, qui concerne notamment les femmes de ménage et les gardes d'enfants non déclarées, les coûts de main-d'œuvre non salariaux représentent

**Tableau 5.4. Coûts de main-d'œuvre non salariaux relatifs dans les secteurs « hôtels et restaurants » et « ménages employant du personnel domestique », 2000<sup>a, b</sup>**

	Coûts de main-d'œuvre non salariaux dans le secteur par rapport à la moyenne pour l'ensemble de l'économie		Part du secteur dans le total des coûts de main-d'œuvre (%)
	Hôtels et restaurants (1)	Ménages employant du personnel domestique (2)	Ménages employant du personnel domestique (3)
Autriche	76.4	12.8	0.42
Belgique	42.0	3.0	0.95
Canada	64.9	..	..
République tchèque	92.9	0.0	0.03
Finlande	84.2	66.7	0.23
France	70.0	62.3	1.27
Allemagne	78.5	31.4	0.24
Grèce	92.7	81.1	1.21
Hongrie	89.0	..	0.00
Irlande	118.1	130.1	0.19
Italie	48.7	16.1	1.76
Luxembourg	92.9	46.1	0.80
Pays-Bas	82.9	69.5	0.01
Norvège	78.7	70.0	0.20
Pologne	86.8	..	0.00
Portugal	90.1	26.2	1.08
Espagne	65.1	11.7	1.96
Suède	89.7	107.4	0.02
Royaume-Uni	89.6	89.6	0.71
États-Unis	81.7	19.0	0.24

a) L'effet majorateur des coûts de main-d'œuvre s'écrit de la manière suivante : LC/WS-1, LC correspondant aux coûts de main-d'œuvre (rémunération des salariés) et WS correspondant aux salaires, tels qu'ils figurent dans les Comptes nationaux de l'OCDE. L'effet majorateur indiqué colonnes 1) et 2) est celui pour le secteur considéré, exprimé en pourcentage de l'effet majorateur pour l'ensemble de l'économie.

b) L'Australie, le Danemark et la Nouvelle-Zélande ne sont pas pris en compte car les cotisations obligatoires de sécurité sociale à la charge des employeurs sont nulles ou faibles dans ces pays. Pour les autres pays de l'OCDE non repris sur ce tableau, les données n'étaient pas disponibles.

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE.

moins d'un tiers de la moyenne pour l'ensemble des secteurs dans sept pays, moins des deux tiers dans trois pays et plus des deux tiers dans six pays seulement<sup>31</sup>. Cela tend à indiquer que, dans le secteur du personnel domestique, l'emploi non déclaré représente souvent plus de la moitié du total de l'emploi.

Les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration et du personnel domestique représentant environ 4 % du total des coûts de main-d'œuvre, les comptes nationaux semblent impliquer que l'emploi non déclaré, dans ces seuls secteurs, excède 2 % du total de l'emploi (en termes de revenus d'activité) en Belgique et en Italie, pays où les coûts de main-d'œuvre non salariaux dans ces secteurs représentent moins que la moitié de la moyenne pour l'ensemble de l'économie. Il peut excéder 1 % dans un certain nombre d'autres pays. Dans le même temps, les écarts entre pays (en particulier en ce qui concerne l'ampleur de l'emploi salarié dans le secteur du personnel domestique et la part du travail non déclaré dans ce secteur)<sup>32</sup> invitent à un certain scepticisme quant au degré de cohérence des pratiques en matière de comptes nationaux dans les différents pays – pour ce qui est d'enregistrer les revenus, formels ou informels, dans ce secteur.



**Estimations globales.** Comme on l'a indiqué plus haut, les statisticiens, dans certains pays, ont identifié la part de l'économie non observée dans leurs estimations du PIB. Les estimations présentées au tableau 5.5 correspondent, dans toute la mesure du possible, aux types 4 à 6 d'ENO encore que, pour les pays à haut niveau de revenu, rien ou pratiquement ne soit indiqué sous le type 6 (production strictement informelle). Ces estimations confirment le tableau général d'une distribution assez nettement bipolaire des pays avec, d'une part, un grand nombre de pays de l'OCDE à haut niveau de revenu où la production informelle (y compris souterraine) représente moins de 5 % du PIB, voire, dans certains cas, pas plus de 1 ou 2 %, et des pays comme l'Italie et de nombreux pays en transition où ce type de production représente environ 15 % du PIB<sup>33</sup>. En ligne avec les éléments d'enquête

Tableau 5.5. **Estimations sur la base des comptes nationaux de la part de la production économique souterraine (cachée) et de l'activité économique informelle dans le PIB**

	Année	Pourcentage du PIB <sup>a, b, c</sup>
Australie	2000-01	3.0 <sup>d</sup>
Arménie	1997	28.9
Belgique	1997	3.5
Bulgarie	2000	11.1
Canada	1992	3.0 <sup>e</sup>
République tchèque	1998	5.6
Hongrie	1997	15.4
Italie	2000	16.0 <sup>f</sup>
Kazakhstan	2000	26.8
Kirghizistan	1999	47.9
Lettonie	1998	14.1
Lituanie	1998	14.8
Pologne	1998	13.3
République slovaque	1998	7.3
Royaume-Uni	2002	1.5

- a) Milieu de la fourchette, le cas échéant.
- b) Les estimations diffèrent de la part d'économie non observée (ENO) présentée par Blades et Roberts (2002) car, dans toute la mesure du possible, seules sont prises en compte la sous-déclaration de la production, la production intentionnellement non enregistrée et les unités non enregistrées dans le secteur informel (types 4 à 6 d'ENO). La « production souterraine pour raisons statistiques » n'est pas prise en compte, non plus que la production illégale et le type d'activités non observées « autres ». Au Kirghizistan, sur les 47.9 % signalés, 9.2 % seulement sont cachés, le reste correspond à une production informelle conforme à la réglementation.
- c) Parmi les pays non repris ici, la Finlande estime que 5 % environ de la production brute dans la construction, 6 % de la valeur ajoutée dans le secteur hôtels et restaurants, et 23 % de la valeur ajoutée dans les services aux particuliers sont cachés. La part implicite dans le PIB, au total, est faible (peut-être moins de 1 %). Les États-Unis procèdent à des ajustements pour tenir compte de la sous-déclaration dans les déclarations de revenu au fisc qui représentent 4.8 % du revenu intérieur brut mais 1.2 % seulement du PIB (le PIB étant surtout estimé dans l'optique de la production). Le premier chiffre pourrait représenter la production économique souterraine définie comme non-déclaration du revenu correspondant à des fins fiscales, mais les États-Unis n'expriment pas les choses de cette façon.
- d) Il s'agit d'une estimation approximative du Secrétariat de l'OCDE sur la base des indications données dans ABS (2004) selon lesquelles le revenu manquant du fait de l'activité souterraine pourrait représenter, au maximum, 4.8 % du PIB, mais représenterait sans doute, de façon plus réaliste, 3.0 % du PIB. Sur ces 3.0 %, 1.3 % est actuellement pris en compte dans le PIB grâce aux ajustements opérés sur les données de base.
- e) Il s'agit d'une estimation approximative du Secrétariat sur la base des indications détaillées fournies par Gervais (1994) qui estime que la production souterraine déjà incluse dans le PIB pourrait représenter au maximum 1.5 %, et les transactions souterraines non incluses dans le PIB pourraient représenter au maximum 2.7 %.
- f) Il s'agit d'un chiffre révisé et actualisé tiré d'ISTAT (2003) mais établi sur les mêmes bases que les chiffres rapportés dans UNECE (2003).

Source : Comme cité dans UNECE (2003) et dans le Plan d'action national pour l'emploi du Royaume-Uni (Commission européenne, 2003).

rapportés plus haut, la production informelle en République tchèque et en République slovaque est estimée à guère plus de 5 % du PIB<sup>34</sup>.

### **Déduire la taille de l'économie informelle de calculs théoriques du montant de l'impôt**

Presque tous les travaux de recherche portant sur l'économie informelle soulignent qu'elle entraîne une érosion de la base fiscale. Si tel est le cas, l'ampleur de cette érosion devrait être relativement facile à cerner dans les pays où les estimations du PIB incluent des montants importants de production non soumise à l'impôt. En 2000, d'après les taux du barème, l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale salarié et employeur (voir la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires*) pour une personne seule rémunérée au niveau de salaire de l'ouvrier moyen représentaient plus de 50 % des coûts de main-d'œuvre dans quelques pays de l'OCDE. Les recettes fiscales effectives pour des catégories de prélèvements obligatoires en gros comparables en pourcentage du PIB (voir la publication de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques*) étaient moindres (certaines composantes du PIB sont taxées à des taux minorés, voire pas du tout), mais à des degrés assez divers. On peut penser que des recettes fiscales comparativement faibles reflètent l'étendue du travail non déclaré et l'existence d'un important secteur de travail indépendant où les revenus sont notamment imposés à des taux relativement bas. Cependant, une multiplicité de facteurs influent sur la comparaison entre les recettes fiscales globales et les taux du barème, ce qui fait qu'il est difficile de faire ressortir le rôle d'un facteur particulier.

En règle générale, les calculs de l'obligation fiscale théorique seront plus fiables s'agissant d'un impôt proportionnel avec peu de taux préférentiels. Ainsi, des calculs de l'obligation fiscale théorique au titre de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ont été utilisés comme possible indicateur de la taille de l'économie informelle (encadré 5.6). Une autre approche, dans cette optique, consiste à estimer l'obligation fiscale théorique au titre des cotisations obligatoires de sécurité sociale sur la base des salaires tels qu'enregistrés dans les comptes nationaux. Cette approche paraît intéressante car, dans ce cas :

- l'obligation fiscale théorique est fondée sur la rémunération sans déductions ni abattements à titre personnel (encore que certains pays accordent des réductions sur les cotisations employeur pour certains groupes cibles) ;
- l'obligation fiscale théorique est souvent proportionnelle à la rémunération<sup>35</sup> ;
- l'obligation fiscale théorique n'est pas liée à la composition du ménage auquel appartient la personne (sauf aux Pays-Bas).

Par conséquent, un calcul de l'obligation fiscale théorique au titre des cotisations obligatoires de sécurité sociale est plus facile que s'agissant de l'impôt sur le revenu.

Le tableau 5.6 compare les calculs de l'obligation fiscale théorique au titre des cotisations obligatoires de sécurité sociale salarié et employeur (sur la base des barèmes détaillés, tels qu'il en est rendu compte dans la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires*, en tenant compte des planchers et des plafonds lorsque les cotisations ne sont pas strictement proportionnelles aux gains, comme indiqué en bas du tableau), et les recettes effectives provenant des cotisations (telles qu'enregistrées dans la publication de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques*). L'obligation fiscale théorique est calculée, d'abord, sur la base des chiffres des comptes nationaux pour les salaires, qui est proche de la base véritable d'imposition, puis sur la base des coûts de main-d'œuvre (avec les ajustements correspondants par rapport aux calculs théoriques), de façon à pouvoir présenter les

### Encadré 5.6. Calcul de l'obligation fiscale théorique au titre de la TVA

Nam *et al.* (2001) ont proposé de calculer l'obligation fiscale théorique au titre de la TVA pour tenter de mesurer l'ampleur de la fraude fiscale et de l'économie occulte. Ils estiment l'étendue de la fraude à la TVA en s'appuyant essentiellement sur les données tirées des comptes nationaux pour la consommation privée et la consommation intermédiaire (avec quelques informations complémentaires pour le secteur public) pour délimiter la base d'imposition afin de calculer les recettes prévisibles au titre de la TVA, compte tenu des taux minorés de TVA et des exonérations appliquées sur certains types de dépenses, outre les retards dans la collecte de l'impôt. Le montant effectif des recettes au titre de la TVA, comparé au montant théorique prévisible, donne une estimation de l'ampleur de la fraude à la TVA. Cette méthode aboutit à des taux de fraude à la TVA qui vont de 5 %, voire moins, dans plusieurs pays de l'UE à 20 % en Belgique, en Espagne et en Grèce, et plus de 30 % en Italie.

Au Royaume-Uni, l'administration des douanes et impôts indirects (HM Customs and Excise, 2002) a estimé que la moins-value fiscale globale était d'environ 14 % de l'obligation fiscale théorique au titre de la TVA en 2001-02 et a complété cette estimation de la fraude fiscale globale au titre de la TVA selon une logique descendante par une estimation selon une logique ascendante. Dans cette optique, le non-respect général des obligations fiscales – ce qui comprend des fausses déclarations concernant les achats ou les ventes, ainsi que les entreprises non enregistrées pour la TVA – représentait de 30 à 45 % des moins-values fiscales. Par conséquent, les moins-values imputables à cette cause représentaient 6 % ou moins de l'obligation fiscale théorique dont une partie pourrait être associée à des transactions au noir et une partie pourrait correspondre à une stricte fraude fiscale, mais on n'a pas tenté d'estimation plus poussée. Les autres cas de moins-value au titre des recettes de TVA étaient l'évasion légitime ou quasiment légitime, les délais dans les déclarations de TVA et le paiement de la TVA, et la fraude de type carrousel lorsqu'une entreprise collecte la TVA et disparaît avant de la reverser.

résultats pour les pays pour lesquels il n'y a pas de chiffres concernant les salaires dans les comptes nationaux de l'OCDE.

Dans la plupart des cas, les recettes effectives au titre des cotisations de sécurité sociale sur les salaires sont inférieures aux montants théoriques auxquels on pouvait s'attendre (sur la base de calculs relativement simplistes). L'une des explications possibles est que – ce n'est pas le cas dans tous les pays mais on n'a pas de situation détaillée par pays – certains fonctionnaires ne paient pas de cotisations au régime général de la sécurité sociale. Les trois dernières colonnes du tableau 5.6 présentent donc une estimation du rapport des recettes fiscales effectives à l'obligation fiscale théorique pour le secteur privé uniquement. Malheureusement, cela amène à utiliser des données concernant la part des administrations publiques qui proviennent de deux publications (*Statistiques des recettes publiques* et *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*) dans lesquelles la définition des administrations publiques (en termes de secteurs couverts – éducation et entreprises d'État ou entreprises semi-privatisées, par exemple) peut ne pas être la même.

Par ailleurs, un certain nombre de facteurs particuliers ont été identifiés qui font que les recettes effectives au titre des cotisations de sécurité sociale diffèrent des barèmes théoriques appliqués dans la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires* (encadré 5.7)<sup>36</sup>. Si l'on fait abstraction des résultats pour l'Autriche, le Canada, le

Tableau 5.6. **Recettes totales de cotisations de sécurité sociale obligatoires par comparaison avec l'obligation théorique résultant des salaires et traitements tels qu'enregistrés dans les comptes nationaux, 2000<sup>a, b</sup>**

	Recettes effectives rapportées à l'obligation théorique <sup>c</sup>						Part des administrations publiques dans :		(Colonne 6) Nouvelle estimation pour le secteur hors administrations publiques <sup>j</sup>
	Sur la base des salaires et traitements <sup>d</sup>			Sur la base des coûts de main-d'œuvre <sup>e</sup>			Les cotisations de sécurité sociale <sup>h</sup>	Les coûts de main-d'œuvre	
	Salarié	Employeur	Salarié plus employeur <sup>e, f</sup>	Salarié	Employeur	Salarié plus employeur <sup>e, f</sup>			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
	Rapports						Pourcentage		Rapport
Autriche	0.86	0.77	0.81	0.84	0.75	0.79	5.9	21.2	0.94
Belgique	0.84	0.67	0.72	0.83	0.67	0.72	6.9	22.3	0.86
Canada	1.04	1.26	1.16	0.97	1.17	1.08	11.3	21.9	1.23
République tchèque	0.88	0.90	0.89	0.90	0.91	0.91	10.0	16.8	0.98
Danemark	0.33	1.39	0.37	0.31	1.30	0.35	2.6	31.8	0.50
Finlande	0.84	0.90	0.89	0.84	0.90	0.88	23.0	27.5	0.94
France	0.80	0.74	0.76	0.81	0.75	0.76	9.4	26.0	0.93
Allemagne	0.82	0.91	0.87	0.78	0.87	0.82	6.6	15.1	0.90
Grèce	1.00	0.76	0.84	0.98	0.74	0.83	1.4	34.9	1.26
Hongrie	0.52	0.67	0.64	0.55	0.71	0.68	21.4	24.4	0.71
Irlande	0.85	0.68	0.73	0.88	0.70	0.75	10.1	19.7	0.84
Italie	0.82	0.83	0.82	0.80	0.80	0.80	25.8	26.0	0.80
Japon	0.86	1.08	0.97	0.81	1.02	0.92	0.0	12.5	1.05
Corée	..	..	..	0.89	0.54	0.70	..	15.9	..
Luxembourg	0.80	0.83	0.82	0.79	0.82	0.80	0.0	16.4	0.96
Mexique	..	..	..	..	..	0.65	49.6	27.5	0.45
Pays-Bas	0.99	1.03	1.00	0.89	0.92	0.90	3.1	19.6	1.08
Norvège	1.02	1.08	1.06	0.95	1.00	0.98	21.3	28.7	1.09
Pologne	0.00	1.28	0.67	0.00	1.31	0.68	11.7	26.5	0.82
Portugal	0.77	0.55	0.62	0.75	0.53	0.60	1.9	30.4	0.84
République slovaque	0.65	0.69	0.84	0.68	0.71	0.87	11.9	21.0	0.97
Espagne	0.84	0.76	0.78	0.85	0.77	0.78	..	20.8	..
Suède	1.16	0.84	0.89	1.15	0.83	0.87	27.6	28.2	0.88
Suisse	..	..	..	0.55	0.55	0.55	10.2	13.1	0.57
Turquie	..	..	..	0.81	0.77	0.79	..	..	..
Royaume-Uni	0.80	0.80	0.78	0.75	0.75	0.74	7.5	12.9	0.78
États-Unis	0.79	0.94	0.86	0.72	0.85	0.78	6.1	16.1	0.88

**Tableau 5.6. Recettes totales de cotisations de sécurité sociale obligatoires par comparaison avec l'obligation théorique résultant des salaires et traitements tels qu'enregistrés dans les comptes nationaux, 2000<sup>a, b</sup> (suite)**

- a) On a obtenu les chiffres présentés sur ce tableau en combinant des sources de données qui ne concordent pas toujours dans le détail, pour des raisons variables selon les pays. Sur ces questions, on se reportera au texte lui-même et à l'encadré 5.7.
- b) L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne figurent pas sur ce tableau car ce sont deux pays qui ne prélèvent pas de cotisations de sécurité sociale.
- c) Les recettes de cotisations de sécurité sociale sont nettes de transferts provenant d'autres caisses de sécurité sociale (par exemple, nettes des cotisations versées pour le compte des chômeurs par la caisse d'indemnisation) sauf pour l'Italie, les Pays-Bas (où les données de transferts opérés par d'autres caisses de sécurité sociale ne sont pas publiés) et l'Espagne (où les données publiées concernant ces transferts sont peu plausibles).
- d) L'obligation théorique est calculée sur la base du total des traitements et salaires multiplié par le taux de cotisation moyen du barème pour la distribution. Lorsque les cotisations de sécurité sociale ne sont pas proportionnelles aux gains, on estime le taux de cotisation moyen de barème en postulant comme suit la distribution des gains : 400 personnes dans une tranche de 0 à 0.5 fois le salaire de l'ouvrier moyen ; 500 personnes dans une tranche de 0.5 à 1 fois ; 350 personnes dans une tranche de 1 à 1.5 fois ; 175 personnes dans une tranche de 1.5 à 2 fois ; 75 personnes dans une tranche de 2 à 2.5 fois ; 25 personnes dans une tranche de 2.5 à 3 fois ; 10 personnes dans une tranche de 3 à 4 fois ; 4 personnes dans une tranche de 4 à 6 fois ; et 2 personnes dans une tranche de 6 à 10 fois. Pour chaque tranche, le niveau des gains est censé se situer au milieu de la fourchette. Cette distribution implique que les gains moyens pour l'ensemble des personnes occupant un emploi représentent 99.1 % des gains de l'ouvrier moyen, sauf au Canada (74 %), en Allemagne (88 %), en Irlande (85 %), au Mexique (106 %), aux Pays-Bas (68 %) et en Turquie (76 %). Ces pays plafonnent les cotisations de sécurité sociale à un certain niveau de gains, sauf le Mexique qui applique un barème de cotisation progressif (taux majoré au-delà d'un certain niveau de gains).
- e) La colonne « salarié et employeur » inclut des recettes non attribuées à l'une ou l'autre sous-catégorie en Hongrie, au Mexique et en République slovaque.
- f) Pour le Mexique, on prend en compte le total des recettes de sécurité sociale (cotisations payées par les salariés, les employeurs et les travailleurs indépendants) pour calculer le chiffre qui figure dans la colonne « salarié et employeur ». Les données pour la Pologne, aussi, peuvent prendre en compte ces trois catégories de recettes (se reporter au corps du texte).
- g) Pour calculer l'obligation théorique, on postule que le total des traitements et salaires correspond au total des coûts de main-d'œuvre divisé par  $(1 + \text{ter})$ ,  $\text{ter}$  représentant le taux de cotisation moyen employeur pour la distribution, et on procède ensuite comme pour les calculs sur la base des salaires. L'effet majorateur des coûts de main-d'œuvre sur les salaires et traitements excède le taux de cotisation employeur du barème dans les pays où les cotisations volontaires des employeurs sont importantes (cotisations de pension et maladie aux États-Unis, par exemple). Mais, dans quelques pays (République tchèque, France, Hongrie, Irlande, Pologne et République slovaque), il est moindre.
- h) Les données publiées pour la Corée et la Turquie concernant la part des administrations publiques dans le total des cotisations ne sont pas plausibles et ne sont pas reprises ici.
- i) Colonne 6 multipliée par  $(1 - \text{col. 7})$  et divisée par  $(1 - \text{col. 8})$ .

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires : 2000/2001* ; et fichiers Excel appliquant les modèles fiscaux retenus dans cette publication ; base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; base de données des statistiques des recettes publiques de l'OCDE – tableaux détaillés pour « Recettes fiscales détaillées », « Le financement des prestations sociales » et « Cotisations de sécurité sociale et impôts sur les salaires payés par les administrations publiques ».

### Encadré 5.7. Différences entre pays dans l'étendue et le champ des cotisations de sécurité sociale et des données de recettes

La comparaison présentée au tableau 5.6 est approximative pour plusieurs raisons, notamment parce que, lorsque les cotisations ne sont pas exactement proportionnelles aux gains, on estime l'impact des plafonds de cotisations et autres facteurs analogues en faisant des hypothèses simplifiées. Il y a aussi des facteurs nationaux spécifiques qui font que les recettes effectives provenant des cotisations de sécurité sociale diffèrent de ce qu'impliqueraient les barèmes théoriques appliqués dans la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires*. Ainsi :

En Autriche, les taux de cotisation théoriques (modélisés dans *Les impôts sur les salaires*) ne s'appliquent qu'aux travailleurs manuels. Les taux applicables aux employés sont un peu plus faibles (de 0.7 à 1.6 point de pourcentage, cotisations salarié et employeur combinées). Par ailleurs, les recettes correspondant à 1.5 point de pourcentage de la cotisation théorique (contributions à la promotion de la construction résidentielle et à la Chambre du travail) sont comptabilisées, dans les *Statistiques des recettes publiques*, comme prélèvements obligatoires (impôts) sur la masse salariale. Comme le taux de cotisation combiné théorique est d'environ 42 %, ces facteurs expliquent en gros la moins-value par rapport à 100 %, qui apparaît à la colonne 9 du tableau 5.6.

Au Canada, les cotisations théoriques employeur (modélisées dans *Les impôts sur les salaires*) n'incluent pas les cotisations au titre de l'assurance maladie et des accidents du travail, qui sont fixées au niveau provincial. Les recettes (dont il est rendu compte dans *Statistiques des recettes publiques*) incluent probablement ces cotisations.

Au Danemark, les cotisations théoriques salarié (modélisées dans *Les impôts sur les salaires*) incluent les cotisations d'assurance chômage qui sont versées aux caisses d'assurance syndicales. Les recettes (dont il est rendu compte dans *Statistiques des recettes publiques*) n'incluent probablement pas ces cotisations.

En Grèce, certaines caisses de pension offrent un bon rendement sur les cotisations et il semble bien que certains adhérents cotisent aux caisses de pension sur la base de rémunérations déclarées fictives ou fictivement élevées – il s'agit d'une fraude fiscale qui joue en sens inverse du sens habituel<sup>a</sup>.

En Suisse, les données pour les recettes fiscales semblent omettre les cotisations versées aux caisses de pension privées. En excluant ces cotisations, le taux théorique combiné de cotisations salariales et patronales est de 13.1 % au lieu de 23.1 %.

Au Royaume-Uni, certaines femmes mariées continuent de cotiser à la sécurité sociale à un taux minoré, et les taux de cotisation sont minorés pour les salariés « sous contrat non affilié » (lorsque l'employeur cotise pour leur compte à un régime de pension employeur).

Les exonérations ciblées (en cas, par exemple, d'embauche d'apprentis et de stagiaires, d'embauche de chômeurs de longue durée, de réduction de la durée du travail, de conversion d'un contrat temporaire en contrat permanent) réduisent les recettes au titre des cotisations employeur dans un certain nombre de pays européens. En 2000, la moins-value pour ce motif a peut-être été de l'ordre de 14 % en Belgique (le faible niveau des recettes au titre des cotisations employeur en Belgique s'explique probablement par ce facteur), de l'ordre de 5 % en France, en Italie (où les taux étaient aussi minorés de façon générale dans le sud du pays) et aux Pays-Bas, et on peut penser qu'il est d'ampleur non négligeable en Espagne<sup>b</sup>.

### Encadré 5.7. Différences entre pays dans l'étendue et le champ des cotisations de sécurité sociale et des données de recettes (suite)

- a) On peut lire dans OCDE (1997b) : « ... pour la plus grande des caisses (IKA), les gains déclarés au titre des cotisations sont très inférieurs aux chiffres respectifs des gains totaux tirés des comptes nationaux... Il n'y a guère de concertation avec les autorités chargées du recouvrement de l'impôt sur le revenu pour vérifier si les cotisations correspondent au revenu déclaré... » et cependant « ... l'effectif total des cotisants de l'ensemble des caisses primaires dépasse l'emploi total – mesuré par l'enquête sur la population active – de près de 20 %... le nombre des titulaires de pensions de base dépasse largement l'effectif des personnes âgées de plus de 65 ans ».
- b) Eurostat (2002) enregistre des transferts au profit des employeurs au titre des programmes du marché du travail de l'ordre de 2.5 milliards d'euros en Italie, 2 milliards d'euros en France et 1.5 milliard d'euros en Espagne. Cependant, il ne s'agit pas toujours d'une réduction des cotisations employeurs. Marini et Bourdin (2003) font état de réductions sur les cotisations de 2.9 milliards d'euros en Belgique (pour l'emploi de travailleurs âgés et de jeunes et la réduction de la durée du travail), de 7.6 milliards d'euros en France (pour la réduction du temps de travail) et de 1.1 milliard d'euros aux Pays-Bas (pour l'emploi des chômeurs de longue durée). Cependant, il est clair qu'ils ont eu du mal à obtenir des informations précises.

Danemark, la Grèce, le Royaume-Uni et la Suisse, en raison de ces facteurs, on peut présenter les résultats suivants pour le secteur privé :

- Les recettes effectives de sécurité sociale dans le secteur privé représentent presque 100 %, si ce n'est plus, de l'obligation fiscale théorique dans six pays : Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République slovaque et République tchèque. L'une des explications possibles au fait que le chiffre peut légèrement excéder 100 % est que les cotisations sont perçues sur une base plus large que les salaires tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes nationaux, en ce sens qu'elles sont perçues sur certains avantages non salariaux accordés par l'entreprise ou sur certaines catégories de bénéfices industriels et commerciaux<sup>37</sup>, ou sont acquittées, dans certains cas, à titre volontaire par des personnes qui ne perçoivent pas de revenus d'activité. Cette explication reste sujette à caution car les cotisations des travailleurs indépendants et des personnes sans emploi, et les transferts provenant d'autres caisses de sécurité sociale, par exemple les caisses d'assurance chômage, figurent en principe sous des rubriques distinctes dans les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE.
- Dans six autres pays – Allemagne, Belgique, États-Unis, Finlande, France et Suède et – le décalage apparent sur les recettes est de 6 % à 14 % (en Belgique, l'essentiel de la moins-value peut s'expliquer par les réductions sur les cotisations employeur de sécurité sociale, comme indiqué dans l'encadré 5.7).
- Le décalage sur les recettes est de 16 % en Irlande et au Portugal et de 20 % environ en Italie, en Pologne<sup>38</sup> et (s'agissant de chiffres pour l'ensemble de l'économie) en Espagne et en Turquie.
- La moins-value de recettes est de 30 %, voire plus, en Hongrie, au Mexique et (sur la base de chiffres pour l'ensemble de l'économie) en Corée.

Il n'est pas possible de formuler des conclusions définitives pour les pays à haut revenu considérés individuellement car des problèmes de comparabilité des données jusqu'à présent non identifiés et des bizarreries dans les systèmes nationaux<sup>39</sup> semblent être à l'origine d'écarts pouvant aller jusqu'à 10 % des recettes par rapport à l'obligation fiscale théorique, écarts qui ne sont pas liés au travail non déclaré. Cependant, la liste des pays présentant des moins-values (inexpliquées) de recettes de sécurité sociale de 20 %,

voire plus, semble coïncider assez bien avec d'autres mesures de la taille de l'économie informelle. Les moins-values de recettes en pourcentage semblent plus importantes que la part de l'économie informelle dans le PIB (tableau 5.5), ce qui paraît plausible (voir encadré 5.4), mais elles semblent moindres que la part de salariés ne cotisant pas aux assurances sociales<sup>40</sup>.

Cette comparaison tend à indiquer que l'ampleur de la non-déclaration des revenus provenant des salaires, à des fins de cotisation, telle qu'identifiée par ce type de calculs de l'obligation fiscale théorique – encore que certains aspects demandent à être approfondis – peut être utilisée comme indicateur de l'étendue de l'emploi informel dans un grand nombre de pays. Cet indicateur semble aussi pouvoir servir d'objectif à l'action gouvernementale, en ce sens que l'objectif peut être de chercher à réduire l'ampleur de la non-déclaration à des fins de cotisation, sauf lorsque celle-ci est expressément autorisée. Il demeure que cet indicateur reflète au mieux les salaires inclus dans les comptes nationaux, alors même qu'ils ne sont pas déclarés par les entreprises et les travailleurs aux fins de cotisation à la sécurité sociale (voir les conclusions du tableau 5.4). Ce n'est pas une source d'information indépendante par comparaison avec le tableau 5.5.

### *Évolution de l'incidence du travail non déclaré*

Au Danemark, l'écart entre les revenus des personnes physiques dans les statistiques fiscales et le revenu tel qu'on peut l'appréhender au travers des comptes nationaux était de 15 à 20 % sur la période 1947-55, après quoi il s'est réduit, tombant à moins de 5 % au début des années 70 (Viby Mogensen, 2003, cité par Pedersen, 2003).

L'évolution a probablement été analogue dans la plupart des pays de l'OCDE aujourd'hui à haut niveau de revenu, dans lesquels il y avait, autrefois, un grand nombre de travailleurs indépendants en dehors de l'agriculture, des employés de maison qui n'étaient soumis à aucune réglementation, des journaliers qui étaient payés en espèces, etc., et qui pourtant, vers 1970, avaient souvent effectué un processus de transition vers une économie salariée accompagné d'une transformation du travail informel en travail formel, avec toujours un certain volant d'emploi occulte, le champ de la fiscalité et de la réglementation s'étendant. L'emploi indépendant, en 1979, était généralement de l'ordre de 10 %, et souvent moins, de l'emploi total non agricole, quoique, depuis 1979, la tendance antérieure au recul de l'emploi indépendant ait légèrement cédé (OCDE, 2000a, tableau 5.1). Mais, à des degrés divers, en Espagne, Grèce, en Italie et au Portugal, le processus n'est jamais allé si loin et, actuellement, l'emploi indépendant représente environ 20 % de l'emploi non agricole (et plus encore en Grèce). Il semble important de réfléchir aux raisons de cet état de fait et de se demander comment on peut établir un lien avec le phénomène du travail non déclaré.

Au Danemark, les enquêtes font apparaître une augmentation de l'incidence des activités au noir entre 1980 et 1994, puis une baisse. Ces enquêtes révèlent une contraction régulière de l'incidence des activités au noir, en 1998, avec l'âge : on passe de 44 % parmi les 18-19 ans à 16 % parmi les 50-59 ans. De même, 81 % des 20-29 ans auraient une attitude générale positive à l'égard du travail au noir, alors que la proportion n'est plus que de 50 % chez les 50-59 ans (Pedersen, 1999). Bien que cette distribution par âge puisse amener à conclure à un affaiblissement du civisme fiscal d'une génération à l'autre, on peut penser que les jeunes deviendront plus conservateurs avec l'âge (notamment parce qu'ils attacheront de plus en plus d'importance aux droits à l'assurance maladie et à une pension).



Pedersen (1998) résume cinq anthologies de l'économie fantôme dans divers pays, publiées entre 1982 et 1992, et l'OCDE (1986) examine les données concernant la taille et la croissance de l'emploi dissimulé. Diverses estimations par pays, fondées sur des enquêtes ou l'avis d'experts, citées dans l'OCDE (1986), semblent concorder avec celles évoquées ici, même s'il est souligné avec plus de force qu'« il y a, semble-t-il, peu d'indications ou de raisons *a priori* qui inciteraient à penser que l'emploi dissimulé soit particulièrement important parmi les chômeurs déclarés dans l'économie régulière ». Par ailleurs, bien qu'on ne présente pas de tableau, l'OCDE (1986) cite des estimations fondées sur les comptes nationaux selon lesquelles « le taux de 4 % se trouve, dans la plupart des pays, à la limite supérieure de la fourchette admissible... dans certains pays, en particulier les pays méditerranéens, la proportion est sans doute bien plus forte ». Aujourd'hui, la limite supérieure plausible pour la plupart des pays (à l'exclusion de l'Europe du Sud et des nouveaux membres de l'OCDE) est peut-être légèrement supérieure (selon le tableau 5.5). Dans certains pays, il y a des signes manifestes d'augmentation, par exemple en Belgique – depuis le début des années 90, les services d'inspection ont observé une vive augmentation de la fraude fiscale (en l'occurrence, fraude aux cotisations : Pacolet et Marchal, 2003a) – et en France où « depuis 1993, le “travail dissimulé” arrive au premier rang de tous les motifs de condamnation pour infraction au droit social : il dépasse de loin “l'hygiène et la sécurité” qui, au début de la décennie, occupaient la première place dans ce domaine » (Marie, 2000).

Dans les économies en transition, au début des années 90, « il n'y avait pas de réglementation adéquate et, parallèlement au développement de l'entreprise privée, l'économie informelle a connu une véritable explosion dans la région... la capacité des États d'entrer en contact avec les entreprises privées s'est constituée pratiquement à partir de rien, et les possibilités de développement d'activités informelles étaient multiples. En dépit des efforts de plus en plus grands déployés par les autorités pour maîtriser l'activité économique, le secteur informel est allé jusqu'à représenter plus de 30 % du PIB dans certains pays d'Europe centrale et orientale » (Belev, 2003). Cependant, on constate que l'emprise de l'économie informelle s'est réduite après 1993 en Croatie (Ott, 2002), après 1995 en Pologne, après 1997 en Lituanie, après le milieu des années 90 en Hongrie (Semjén et Tóth, 2002 ; Belev, 2003), et récemment dans quelques autres pays en transition (UNECE, 2003). Des données d'enquête pour la République tchèque et la République slovaque révèlent toutefois une augmentation depuis le milieu des années 90<sup>41</sup>.

Dans les pays d'Amérique latine, souvent moins de 40 % de la population économiquement active cotisent à la sécurité sociale : des estimations pour neuf pays sur la période 1980-99 montrent que la proportion a décliné dans certains pays et augmenté dans d'autres ; au Mexique, elle est relativement stable, aux alentours de 30 % (Packard et al., 2001).

### **Le travail non déclaré parmi les chômeurs et les bénéficiaires de prestations**

Les taux de travail non déclaré parmi les bénéficiaires de prestations de chômage sont souvent présentés comme étant inférieurs à ce qu'ils sont dans la population générale. C'était là l'un des thèmes de la série de rapports nationaux oubliée en 1988 par la Commission européenne sur l'économie au noir : d'après le rapport pour le Royaume-Uni, l'économie souterraine concernait essentiellement l'emploi indépendant (avec, notamment, le phénomène du travail au noir de la part de ceux qui ont un emploi). Et l'on ajoutait : « Très clairement, les chômeurs jouent un rôle négligeable dans l'économie souterraine et il n'y a pas lieu d'approfondir ce point » (Pahl, 1988). Cependant, tel n'était pas l'avis du

gouvernement et des ministres de l'époque au Royaume-Uni<sup>42</sup>. Plus récemment, Grabiner (2000), procédant à des extrapolations à partir d'échantillons de demandes de prestations, estimait à environ 120 000 le nombre de personnes qui travaillent et qui, dans le même temps, demandent à bénéficier de prestations, un tiers d'entre eux demandant à bénéficier du complément de revenu (*Income Support*) et les deux tiers de l'aide aux demandeurs d'emploi (*Jobseeker's Allowance*), ce qui signifie que l'incidence de ces déclarations frauduleuses serait de 7 ou 8 % parmi les bénéficiaires de l'aide à la recherche d'emploi<sup>43</sup>. Les conseillers personnels dans les *Employment Zones* estiment même qu'« entre une personne sur six et une personne sur quatre parmi celles qui ont été dirigées vers le dispositif [chômeurs adultes de longue durée] travaillaient, au moins pour une part, en même temps qu'elles pointaient » (Hales et al., 2003).

Viby Mogensen (1999) rapporte qu'au Danemark « les personnes qui perçoivent des prestations en espèces, une pension de préretraite ou une pension de vieillesse sont moins présentes dans le secteur informel que le reste de la population. En revanche, les chômeurs sont aussi présents dans le secteur informel que le reste de la population (22.5 %) et ils effectuent beaucoup plus d'heures de travail au noir que les autres qui, naturellement, sont aussi pris par leur emploi dans le secteur formel ». Pedersen (1999) note que « ces dernières années ... la direction du système d'assurance chômage a révélé des pratiques tout à fait sophistiquées, avec fausses fiches de paie, grâce auxquelles certains individus perçoivent des prestations de chômage plus longtemps qu'ils ne le devraient tout en travaillant dans le secteur non déclaré », et il note que les chômeurs (et bénéficiaires de prestations en espèces) sont davantage susceptibles que d'autres personnes de ne pas faire état d'un travail au noir dans une enquête.

L'incidence du travail au noir parmi les chômeurs, dont il est fait état dans des enquêtes comparables récentes, est à peu près du même ordre que parmi les travailleurs occupant un emploi au Danemark, en Grande-Bretagne, en Norvège et en Suède, mais environ deux fois plus élevée (20 % au lieu de 10 %) en Allemagne (Pedersen, 2003, tableau 3.3). De même, des enquêtes en République tchèque et en République slovaque montrent que l'incidence du travail au noir est près de deux fois plus élevée chez les chômeurs que chez les salariés, mais elle n'atteint toutefois pas des niveaux aussi élevés que parmi les indépendants (Hanousek et Palda, 2003a). En Espagne, Miguelez Lobo (1988) note que, d'après d'autres études, au moins 30 % des personnes officiellement comptabilisées comme chômeurs en Andalousie et en Catalogne travaillaient, mais la proportion n'était que de 12 % parmi les chômeurs indemnisés (soit moins que la part de l'emploi non régulier dans l'emploi général, qui est de l'ordre de 20 %). Plus récemment, Mateman et Renooy (2001) ont rapporté que le travail non déclaré en Espagne est essentiellement le fait des chômeurs et des migrants en situation irrégulière.

Au total, il semble que l'incidence du travail non déclaré puisse être forte parmi les personnes qui sont au chômage (selon une mesure du chômage qui n'exclue pas, par définition, les travailleurs – auto-classification, par exemple) sans être indemnisés. L'incidence du travail non déclaré est sans doute plus faible parmi les chômeurs indemnisés, ceux-ci ayant moins besoin d'un revenu et craignant davantage les sanctions. Il est compréhensible que les pouvoirs publics s'efforcent de lutter contre la fraude aux prestations, car elle implique des pertes de recettes fiscales à court terme et un surcroît de dépenses sous la forme de prestations, et encourage aussi un accroissement à long terme de l'effectif des bénéficiaires au détriment de l'emploi formel. Le phénomène du travail non déclaré est toutefois un problème de beaucoup plus vaste ampleur.

Quoique les bénéficiaires de prestations de chômage soient, en principe, la catégorie la plus souvent disponible pour un travail, les signalements d'activité non déclarée de la part de bénéficiaires d'autres types de prestations – notamment les préretraités qui, dans certains pays, sont soumis à un strict critère de revenus d'activité, par exemple – sont assez fréquents. Aux Pays-Bas, d'après une enquête réalisée en 2002, « 8 % des bénéficiaires de prestations d'invalidité, 11 % des bénéficiaires de prestations de chômage et 13 % des bénéficiaires de prestations d'aide sociale ont reconnu ne pas avoir déclaré une activité... et 50 % seulement des personnes contactées ont souhaité prendre part à l'enquête, ce qui donne à penser que les pourcentages effectifs sont probablement plus élevés » (Commission européenne, 2003). En Suède, la RRV (1998) notait avec préoccupation qu'environ 23 % des étudiants qui bénéficiaient d'une aide pour leurs études avaient une activité illicite, ce qui est une proportion beaucoup plus forte que dans l'ensemble de la population : « Ceux qui s'insèrent très tôt sur le marché du travail informel, fût-ce à titre temporaire, seront sans doute enclins à accepter l'idée d'avoir une activité illicite plus tard. »

### 3. Les causes de l'emploi informel

Un large éventail de facteurs influent sur le niveau de l'emploi informel. Nombre de ces facteurs – en particulier les taux d'imposition et la réglementation de l'emploi – visent aussi d'autres objectifs de l'action gouvernementale, de sorte qu'ils ne peuvent être utilisés qu'en partie comme instruments destinés à lutter contre l'emploi informel.

#### A. Fiscalité, sécurité sociale et réglementation

##### Taux d'imposition élevés

La raison immédiate de ne pas déclarer le travail est souvent la fraude fiscale. Cependant, les comparaisons internationales et historiques n'étaient pas nécessairement l'idée selon laquelle des taux d'imposition élevés vont de pair avec de hauts niveaux de travail non déclaré. Le processus de développement historique a généralement impliqué un passage graduel de l'emploi indépendant à l'emploi salarié, mais aussi un alourdissement des taux d'imposition, tant et si bien que de nombreux pays à haut revenu de l'OCDE conjuguent des taux d'imposition élevés et une incidence assez faible du travail non déclaré<sup>44</sup>. Friedman *et al.* (2000) observent que des taux d'imposition élevés sont, en fait, associés à une moindre part d'activités non officielles en pourcentage du PIB – leur analyse est que les chefs d'entreprise s'orientent vers l'économie souterraine non pas pour éluder l'impôt, mais pour éviter la bureaucratie et la corruption. Cependant, un certain nombre de pays, en particulier les anciennes économies socialistes, enregistrent, aujourd'hui, à la fois des taux d'imposition élevés (surtout du point de vue des taux des cotisations de sécurité sociale) et une forte incidence de l'emploi informel, de sorte que la conclusion que l'on peut avancer avec le plus d'assurance est qu'il n'y a pas de relation claire, qui se vérifie dans tous les pays, entre les taux d'imposition et l'ampleur de l'économie informelle<sup>45</sup>.

Certains mécanismes peuvent atténuer l'effet négatif de taux d'imposition élevés sur le respect des obligations fiscales. Lorsque les taux d'imposition sont élevés, les citoyens et les entreprises honnêtes sont davantage incités à dénoncer la fraude fiscale et la concurrence déloyale, et les pouvoirs publics peuvent consacrer davantage de ressources aux services (dont certains ne bénéficient pas aux entreprises en situation irrégulière) et au contrôle des obligations fiscales. Mais, dans le même temps, comme pour de nombreux phénomènes économiques, les liens de causalité inverse et de causalité multiple interviennent dans la corrélation. Les dépenses publiques ne peuvent atteindre des

niveaux élevés que dans les pays où le respect des obligations fiscales est d'un bon niveau, et cela peut masquer tout éventuel impact négatif d'une augmentation exogène des taux d'imposition sur le respect des obligations fiscales.

Hanousek et Palda (2003a) comparent les tendances observées depuis la scission entre la République tchèque et la République slovaque, en 1993, et constatent que la fraude fiscale est plus fréquente en République tchèque. Selon eux, cela s'explique par le fait que « la République tchèque a décidé de maintenir les taux d'imposition à un bas niveau et qu'elle fait preuve d'une certaine mollesse dans le recouvrement de l'impôt ». D'après leur analyse, « le principal déterminant de la fraude fiscale, ce n'est pas les écarts de taux d'imposition mais plutôt les différences dans les possibilités de frauder l'impôt selon les pays ».

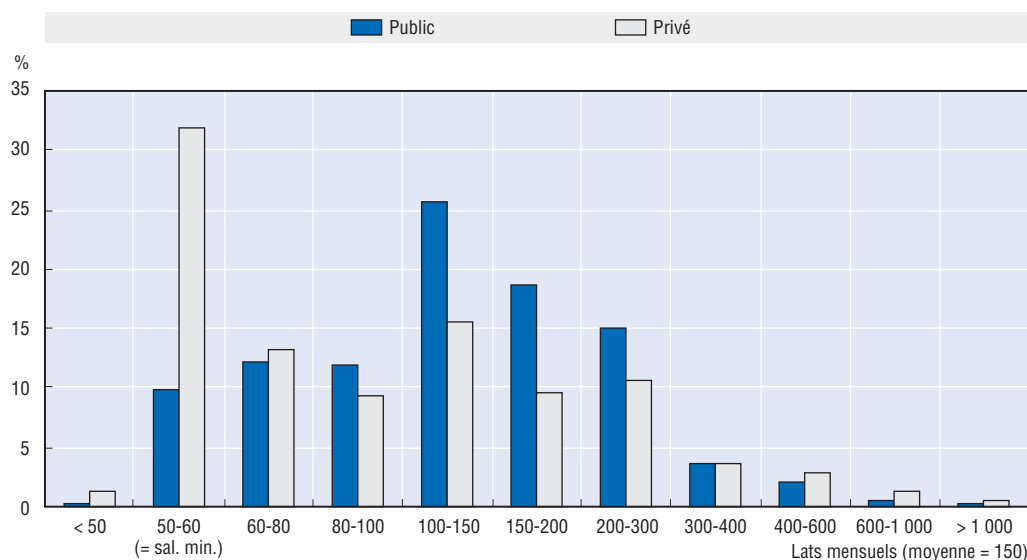
### **Protection de l'emploi et salaire minimum**

La législation pour la protection de l'emploi est l'une des raisons les plus souvent avancées par les employeurs pour justifier qu'ils n'embauchent pas, et les experts voient souvent dans la déréglementation une condition préalable indispensable de la lutte contre le travail non déclaré. Cette façon de présenter les choses est probablement correcte, en gros<sup>46</sup>, mais il ne faut pas méconnaître les problèmes auxquels se heurtera une politique de déréglementation dans les économies où l'emploi informel est très développé. Dans les pays où le travail non déclaré occupe une grande place, il est probable que cela se traduise non pas seulement par de l'emploi entièrement non déclaré, mais aussi par une sous-déclaration des gains des travailleurs déclarés. De fait, les informations émanant de certains pays indiquent que c'est là la principale composante du travail non déclaré. On notait récemment dans une publication de l'OCDE (2003b) que : « En Lettonie, en 2000, alors que le salaire minimum était de 50 LVL, pas moins de 32 % des salariés du secteur privé gagnaient entre 50 et 60 LVL par mois, d'après les statistiques officielles... Cela n'est guère plausible puisque le salaire moyen était de 150 LVL et que la distribution des salaires dans le secteur public faisait bien apparaître la distribution normale en cloche, autour de la moyenne, à laquelle on pouvait s'attendre... » Par conséquent, le salaire minimum, pour de nombreux travailleurs, ne correspond pas à un seuil s'appliquant aux gains réels, mais comme le montre le graphique 5.1 c'est la rémunération la plus faible qui puisse être déclarée dans l'optique fiscale<sup>47</sup>. On ne s'étonnera donc pas que le salaire minimum puisse souvent être relevé, non pas pour des raisons de politique de l'emploi, mais pour augmenter les rentrées fiscales<sup>48</sup>.

Les mesures dans ce sens peuvent prendre des formes diverses ; on peut agir essentiellement sur le niveau minimum d'impôt à acquitter, ou à la fois sur le salaire minimum et le paiement de l'impôt correspondant :

En Hongrie, au cours des années 90, « lorsque la crise initiale de la transition a été surmontée, la croissance économique a commencé à s'affermir et le nombre d'entreprises immatriculées s'est stabilisé, les pouvoirs publics ont commencé à donner des indications quant au niveau attendu de revenu déclaré. La plupart des chefs d'entreprise ont bien entendu le message et ont déclaré des revenus juste au-dessus de ce niveau. Cela s'est traduit par une augmentation progressive de la part des revenus officiellement déclarée. Un autre aspect de cette stratégie a consisté à relever, chaque année, le niveau minimum de cotisations à la sécurité sociale » (Belev, 2003, résumant Kallay, 2003).

Graphique 5.1. Répartition des salaires dans les secteurs public et privé en Lettonie



Source : OCDE (2003b).

En Italie, à la fin des années 80 et 90, dans le cadre des « contrats de réaligement », « les syndicats et les fédérations patronales dans chaque secteur s'entendent au niveau des provinces sur un salaire de départ et sur la façon dont ce salaire sera réaligné sur le salaire prévu par la convention collective nationale applicable dans ce secteur. L'application de la convention au niveau des entreprises permet de considérer le salaire résultant des accords au niveau des provinces comme un salaire minimum pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. En outre, ces salaires sont ajustés progressivement dans un délai de 36 mois à partir de l'application à 100 % du salaire minimum prévu par les conventions collectives nationales » (Mateman et Renooy, 2001).

Si de nombreux employeurs n'acquittent l'impôt que sur la base du salaire minimum, le niveau de salaire minimum qui permet de maximiser les recettes fiscales excédera la productivité des travailleurs au bas de l'échelle. Les partenaires sociaux, s'ils représentent surtout les gros employeurs et leurs salariés, tirent aussi avantage, généralement, de niveaux de salaire minimum qui excèdent ceux prévalant dans les petites entreprises et dans les entreprises non syndicalisées<sup>49</sup>. En Lituanie, les salariés sont souvent officiellement embauchés au salaire minimum légal et perçoivent le reliquat sous la forme de paiements non déclarés, alors même que les hausses du salaire minimum légal ont évincé des travailleurs peu qualifiés du marché du travail officiel et empêché les créations d'emplois à faible productivité (Renooy *et al.*, 2004). Cette combinaison de facteurs peut expliquer pourquoi de nombreux pays à revenu intermédiaire – probablement la plupart – conservent ou retrouvent des niveaux élevés de réglementation du secteur formel, rendant inévitable la persistance d'une économie informelle et faisant baisser le taux global d'emploi.

Jusque récemment, les marchés du travail des pays de l'OCDE où le niveau de protection de l'emploi était élevé enregistraient aussi, souvent, une faible incidence du travail à temps partiel. On a parfois expliqué cette situation par l'hostilité des syndicats au travail à temps partiel, mais on peut aussi établir un lien avec les réglementations

destinées à lutter contre la sous-déclaration. Pirenne (2003) recense les principales formes de travail au noir en Belgique, telles que l'emploi non déclaré d'étrangers sans permis de travail, l'emploi de travailleurs bénéficiant des allocations de chômage, la non-inscription de travailleurs saisonniers et « les infractions en matière de travail à temps partiel. Il s'agit principalement de l'absence de contrats de travail à temps partiel fixant l'horaire et le régime de travail et, lorsque l'horaire est variable, de l'absence d'affichage des horaires ». La principale mesure à laquelle l'inspection du travail, la sécurité sociale ou le fisc peuvent recourir pour détecter le travail non déclaré consiste à effectuer une visite inopinée sur le site, pour déterminer l'identité de toutes les personnes présentes. C'est une mesure souvent suffisamment efficace pour obtenir que la majorité des travailleurs soient déclarés, mais les autorités ne peuvent pas constamment effectuer des visites sur site pour contrôler si un travailleur déclaré comme travaillant à temps partiel travaille, en fait, à plein-temps. Peu de pays semblent, comme la Belgique le fait, essayer d'imposer directement une déclaration exacte des heures effectives travaillées. Une mesure plus courante paraît être de fixer des montants minimums de cotisations à la sécurité sociale (correspondant au salaire minimum à temps plein), mais cela décourage un véritable travail à temps partiel dans l'économie formelle.

Une autre caractéristique, observée encore récemment, des marchés du travail rigides (par exemple, en Espagne et en Italie) était un strict encadrement du travail temporaire, sauf dans des cas bien définis de besoins « objectifs ». Lorsque seul le travail sous contrat à durée indéterminée est autorisé et que les licenciements et cessations d'emploi sont très coûteux, les autorités fiscales peuvent s'attendre à recevoir des versements, tout au long de l'année, de chaque site, en fonction de l'effectif constaté présent sur les lieux de travail au cours d'une inspection. Par contre, si les contrats de travail temporaires ne sont pas encadrés, les employeurs et les travailleurs peuvent, par exemple, s'entendre pour établir un contrat temporaire et, celui-ci ayant expiré (et aucune inspection n'ayant été effectuée), faire disparaître le contrat et omettre de déclarer les revenus correspondants au fisc. À défaut de strict encadrement des contrats temporaires, on peut recourir à des retenues à la source à faible périodicité et à la déclaration immédiate des nouveaux contrats (voir section 4.A) pour minimiser ce type de fraude.

### ***Autres réglementations et démarches administratives***

L'OCDE (2002) a étudié les coûts que représente, pour les entreprises, le respect des réglementations. On rappellera les grandes conclusions de cette étude :

- Le coût du respect des obligations administratives représente environ 4 % du PIB du secteur des entreprises dans les pays considérés. La fourchette va de moins de 2 % en Finlande à 7 % en Espagne.
- L'effet fortement « dégressif » mis en évidence dans d'autres études est confirmé. Les réglementations et les formalités sont d'autant plus coûteuses à mettre en œuvre que les entreprises sont petites. Le coût du respect de la réglementation et des formalités administratives est de 4 600 USD par salarié et par an pour les PME (de 1 à 19 salariés), de 1 500 USD pour les entreprises de taille moyenne, et de seulement 900 USD pour les grandes entreprises (de 50 à 500 salariés).
- Les entreprises mobilisent à la fois des ressources internes et des ressources externes pour s'acquitter de leurs obligations. Pour environ 44 %, ces coûts sont supportés en

interne au sein de l'entreprise et pour environ 56 % ils sont d'ordre externe, l'entreprise faisant généralement appel à des spécialistes extérieurs.

- Le coût du respect des formalités concerne essentiellement les obligations fiscales (46 %) et la réglementation de l'emploi (35 %).
- La réglementation de l'emploi paraît en particulier augmenter les coûts de main-d'œuvre non salariaux, rendre difficiles les réductions d'effectifs et gêner l'embauche.

Dans une étude exploitant des estimations fondées sur des indicateurs supplétifs pour 69 pays<sup>50</sup>, Friedman et al. (2000) concluent que chaque indicateur disponible de sur-réglementation est nettement corrélé avec la part d'économie non officielle et le signe de la relation est sans ambiguïté : l'économie non officielle est d'autant plus développée que la sur-réglementation est forte<sup>51</sup>. Se référant à l'Europe centrale et orientale, Djankov et al. (2003) formulent un certain nombre de recommandations à cet égard : réduire le nombre des autorisations, permis et agréments exigés des entreprises ; rationaliser les procédures administratives ; adopter une fiscalité à taux uniforme ; faciliter l'accès au capital ; alléger les contraintes opérationnelles qui pèsent sur les établissements de microfinancement ; réviser les réglementations bancaires de manière à encourager les prêts aux petites entreprises ; éviter l'intervention de la puissance publique dans l'intermédiation financière ; etc. (Belev, 2003).

Néanmoins, comme les réglementations en matière d'emploi, les réglementations visant les entreprises et les dispositions fiscales ont leur justification. En particulier, le coût – souvent décrié – des obstacles réglementaires à la création d'entreprises doit s'apprécier au regard du coût, pour les tiers, d'une faillite, lorsque l'entreprise laisse des impayés, ou du coût pour le contribuable, lorsqu'une petite entreprise disparaît sans s'être acquittée de ses obligations fiscales. Cela se produit au bout de la chaîne de sous-traitance et c'est un aspect central de la fraude à la TVA (voir encadré 5.6). Définir strictement qui peut créer une entreprise et dans quelles conditions peut être indispensable pour minimiser ce genre de problème. Une fois encore, il ne faut pas se polariser sur la mise en évidence du coût de la réglementation, mais chercher plutôt à identifier les besoins auxquels la réglementation doit répondre et quelles sont les formes de réglementation les mieux aptes à y répondre au moindre coût.

## **B. Environnement économique général**

### ***Les prestations de sécurité sociale comme moyen d'encourager la déclaration du travail***

Un lien entre les droits à la sécurité sociale et les cotisations peut inciter à déclarer une relation d'emploi. Cependant, l'assurance sociale n'est pas neutre, en termes actuariels, pour les individus. Il y a à cela plusieurs raisons :

- Elle opère une redistribution des revenus (en ce sens qu'en règle générale les cotisations augmentent plus, avec le revenu, que les prestations).
- Elle mutualise les risques (par exemple, les employeurs qui représentent un faible risque acquittent la même cotisation d'assurance chômage ou d'assurance accidents que les employeurs qui représentent un risque élevé).
- Les cotisations en vue de retraites qui seront perçues quarante ans plus tard, voire davantage, sont sujettes à une importante actualisation financière et au risque de modification des règles d'ouverture des droits.

- Les règles d'attribution des prestations comportent des non-linéarités, des seuils et des distorsions, créant un rendement individuel élevé pour des cotisations supplémentaires à la marge dans certains cas, compensé par un faible rendement individuel dans d'autres cas.
- L'emploi du chef de ménage assure, dans certains cas, une couverture maladie aux personnes à charge (conjoint et enfants adultes), et assure une pension d'invalidité et de vieillesse avec des suppléments pour les personnes à charge et le maintien des droits au profit des survivants. De ce fait, les autres membres du ménage retireront assez peu d'une cotisation de sécurité sociale s'ils accèdent à un emploi du secteur formel<sup>52</sup>.

Par conséquent, même si le rendement individuel, à la marge, des cotisations d'assurance sociale peut être positif pour certaines personnes, il est inévitablement négatif (tout comme il l'est pour l'impôt sur le revenu dans la mesure où les contributions peuvent être socialement justifiées, mais financent des biens publics) en moyenne. Même si beaucoup de travailleurs sont très attachés aux droits à prestations de sécurité sociale, nombreux sont ceux également qui préféreraient ne pas avoir à payer les cotisations. Un système efficace de sécurité sociale ne saurait tolérer des taux de non-paiement délibéré de 20 %, 40 % ou plus et c'est seulement en prenant pour le recouvrement des cotisations sociales les mêmes mesures d'exécution que pour les autres prélèvements sur le revenu qu'on peut arriver à des taux de non-paiement moins élevés.

En revanche, le versement de prestations de chômage (dans une logique d'assurance ou dans une logique d'assistance) peut réduire les incitations au travail non déclaré. S'il n'y a pas de prestations de chômage, le chômage ne peut être une option à long terme et de nombreux travailleurs ne peuvent que choisir entre un travail régulier et un travail non déclaré. Si les prestations de chômage sont versées sans guère de contrôle pour s'assurer que les bénéficiaires n'effectuent pas, parallèlement, du travail non déclaré, les prestations encouragent le travail non déclaré. Mais si les contrôles sont rigoureux, le versement de prestations découragera le travail non déclaré parmi ceux qui sont temporairement dans l'impossibilité de trouver un travail régulier et facilitera sa détection :

- Les mécanismes incitatifs qui jouent en faveur du travail non déclaré étant moindres, le volume de travail non déclaré se trouve réduit et le travail d'inspection peut donc être intensifié vis-à-vis des cas de travail non déclaré qui subsistent.
- Les dossiers administratifs étant plus complets, il devient plus facile d'identifier les personnes (hommes des classes d'âge de forte activité, par exemple, qui n'occupent ni un emploi, ni ne demandent à bénéficier de prestations) qui exercent un travail non régulier.
- Dans les pays où il n'y a pas de prestations (et où, aussi, les cotisations de sécurité sociale et les taux d'imposition sur les basses rémunérations sont faibles), les autorités fiscales ne seront sans doute guère incitées, du point de vue institutionnel, à rechercher le travail non déclaré. Lorsque des prestations sont versées, l'incitation qui s'exerce sur l'institution chargée de les verser est forte.

### **C. Gouvernance générale**

#### ***Un cadre juridique efficace pour les transactions de l'économie formelle***

Djankov *et al.* (2003) se réfèrent à la théorie selon laquelle faire respecter les droits de la propriété dans le secteur formel est le facteur qui contribue le plus à promouvoir le travail formel (Johnson *et al.*, 2002). « Les services des tribunaux ou de la police ne sont à la



disposition que des entreprises qui ont une activité légale. Dans les pays où la justice et la police sont inefficaces et corrompues de toute façon, les chefs d'entreprise n'ont véritablement aucun recours d'aucune sorte, que leurs activités soient formelles ou non. En revanche, dans les pays où le droit et la justice s'exercent correctement, les chefs d'entreprise ont beaucoup à perdre à s'orienter vers l'économie informelle. Ils ne peuvent avoir accès aux moyens évidents pour faire respecter les contrats et défendre leurs droits de propriété vis-à-vis de leurs concurrents et de la bureaucratie. Il semblerait donc que l'un des outils les plus puissants, peut-être le plus puissant, pour réduire l'économie informelle consiste à améliorer le fonctionnement du droit et de la justice<sup>53</sup>. »

Voilà un deuxième contre-argument qui vient réfuter la thèse selon laquelle un excès de réglementation dans l'économie formelle serait la cause principale du développement de l'économie informelle. En fait, l'appareil réglementaire et la bureaucratie qui garantissent les droits de la propriété et luttent contre la corruption rendent l'économie formelle attrayante. Là encore, toutes les tentatives pour simplifier et réduire la réglementation doivent distinguer avec soin entre les réglementations qui ont ces effets positifs et celles qui représentent une charge sans raison valable.

### **Centralisation et administrations locales**

Le SECO (2000) observe que l'un des principaux problèmes auxquels se heurte la lutte contre le travail au noir, en Suisse, est le manque de volonté politique dans les cantons, qui sont principalement chargés de faire appliquer la législation en vigueur. La plupart des cantons n'ont pas d'effectifs spécialisés à cet effet. L'une des raisons possibles à cet état de fait, en dehors du manque de ressources, est vraisemblablement que « de nombreux gouvernements cantonaux redoutent particulièrement les conséquences négatives directes de la lutte contre le travail au noir dans les branches où le phénomène est le plus répandu ». Si les collectivités locales font bénéficier les entreprises locales d'un avantage de coûts ne serait-ce que de 5 % par rapport à leurs concurrents dans d'autres régions du pays en fermant les yeux sur le travail non déclaré, c'est de nature, à long terme, à beaucoup augmenter à la fois l'emploi local et les recettes provenant des impôts locaux (impôts sur la propriété, par exemple) ; mais cette attitude diminue les recettes totales au titre de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale.

Les instances de recouvrement de l'impôt au niveau local sont généralement, en principe, des antennes de l'administration nationale, mais il apparaît néanmoins que les collectivités locales exercent une influence sur la collecte des impôts nationaux dans certains pays<sup>54</sup>. Les instances chargées de la collecte de l'impôt au niveau local ont besoin de l'aide des autres acteurs locaux pour travailler efficacement : par exemple, ce sont généralement les collectivités locales qui gèrent les plans d'occupation des sols et déterminent les zones d'activités au niveau local. Par conséquent, la légitimité politique, telle qu'elle est perçue, de l'administration centrale dans ses exigences budgétaires et certaines incitations comme l'attribution aux collectivités locales d'une partie des recettes fiscales peuvent influencer sur sa capacité de supprimer le travail non déclaré<sup>55</sup>.

### **Consensus social en faveur de la suppression de l'économie souterraine**

Meldolesi (2003a) conclut que, dans la lutte contre le travail non régulier en Italie, « ce qui importe, c'est de trouver la détermination collective à isoler (et surmonter) les nombreux facteurs, administratifs, économiques et sociaux, qui, de fait, s'opposent à la régularisation. Je songe à ces inspecteurs qui ne vont pas contrôler les entreprises ; à ces

hommes politiques et autres acteurs qui voient dans la régularisation une occasion de renouer avec les vieilles pratiques du clientélisme ; à ces fonctionnaires qui prennent plaisir à répondre aux questions de tous ceux qui continuent d'essayer de frauder l'État ; etc. De façon plus générale, la lutte contre l'économie souterraine ne peut être menée efficacement que si nous sommes conscients de la multiplicité des formes que revêtent la connivence et l'inertie qui, jusqu'à présent, ont protégé l'économie souterraine. » Même dans les pays nordiques, pourtant souvent considérés comme des modèles sur le plan de la moralité fiscale, il n'y a pas de consensus clair en faveur des mesures destinées à faire disparaître le travail non déclaré. Selon la RSV (2002), en Suède, en 1998, à la question : « Est-il normal que la personne qui a recours au travail au noir, par exemple pour des travaux dans sa résidence secondaire, soit elle aussi sanctionnée ? », les réponses étaient à 27 % positives et à 42 % négatives. Au Danemark, les deux tiers des répondants à l'enquête ou bien avaient effectué des activités au noir, ou bien étaient disposés à le faire (Mogensen, 1999). Hanousek et Palda (2002a) estiment, sur la base d'enquêtes d'attitude, qu'« il apparaît clairement que les citoyens essaieront de se soustraire à l'impôt s'ils ont le sentiment que la qualité des services que leur fournit l'administration n'est pas en rapport avec les impôts qu'ils paient ».

En dépit de la controverse politique que suscitent les migrations clandestines, les attitudes peuvent être ambiguës dans la réalité. Les migrants en situation irrégulière représentent une main-d'œuvre bon marché, ce qui accroît le revenu réel des nationaux et contribue, directement ou indirectement, à la compétitivité de l'économie légitime. En outre, les pays riches ayant besoin de rendre l'immigration coûteuse, d'une manière ou d'une autre, pour en limiter l'ampleur, le processus qui voudrait que les migrants illégaux commencent par être exploités avant d'intégrer ensuite la vie normale de la collectivité peut apparaître juste. Les pays qui, dans la pratique, tolèrent le recours au travail immigré pourront peut-être définir un cadre juridique qui reconnaisse ce type de logique.

On pourrait s'attendre que les syndicats et les organisations d'employeurs soient favorables à la disparition du travail non déclaré, pour diverses raisons, et notamment pour éviter une concurrence déloyale. Cependant, les partenaires sociaux peuvent être réticents à reconnaître l'existence de l'économie informelle parce qu'ils ne représentent pas les employeurs et travailleurs de ce secteur, et n'ont pas prise sur eux, et parce que des politiques efficaces impliqueront de donner aux autorités publiques (par exemple aux inspecteurs des impôts) des pouvoirs clés dans le milieu du travail. C'est peut-être ce qui explique pourquoi le BIT et ses organes de supervision ont fait preuve d'une assez grande prudence, au fil des années, pour analyser le secteur informel, ainsi que le note Bangasser (2000).

### **Normes sociales générales**

Du fait des normes sociales qui prévalent, il pourra être difficile de collecter l'impôt sur des bases objectives, de limiter la corruption mineure et de faire disparaître l'économie informelle :

« Les sociétés rurales post-communistes n'ont jamais atteint un stade de totale modernisation et leurs administrations n'ont jamais atteint le degré d'impartialité, d'impersonnalité et de justice qui caractérise les bureaucraties modernes. La corruption, souvent, ne se manifeste pas seulement dans l'utilisation d'une position publique pour un gain personnel. De façon plus large, elle se traduit par un non-respect généralisé des normes de l'impersonnalité et de la justice. Assurer des services

publics dans des conditions discriminatoires peut, en règle générale, ne pas être uniquement motivé par la recherche d'un avantage financier, mais découler des normes d'une société fondée sur le statut. Pippidi estime que les réformes lentes, modestes et souvent contradictoires ou mal avisées qui ont été mises en œuvre dans l'ex-Union soviétique ou dans les pays du sud-est de l'Europe depuis 1990 n'ont pas permis de traiter ce problème structurel, et c'est la principale raison pour laquelle tant de pays ne sont pas parvenus à changer » (Belev, 2003).

«... presque partout en Bulgarie, il est courant que les gens fassent jouer leurs relations, ou les réseaux clientélistes, familiaux et amicaux, pour résoudre leurs problèmes quotidiens. La famille et les amis sont davantage perçus comme apportant un soutien moral plutôt qu'un soutien fonctionnel » (Marc et Kudatgobilik, 2003).

Ces normes sociales pourront probablement évoluer lentement, à mesure que la conduite du pays à l'échelon national s'améliorera, que le niveau d'éducation s'élèvera et que seront mis en place avec succès des systèmes d'assurance sociale impersonnels. Mais, à court et moyen terme, cela montre que les mêmes mesures peuvent produire des effets différents dans des pays différents – tout comme, en Italie, les politiques publiques produisent des effets assez différents dans le nord et dans le sud.

#### 4. Mise en œuvre coercitive de la réglementation, administration de l'impôt et incitations fiscales

Un nombre restreint de pays a entrepris une revue générale des politiques à suivre en ce qui concerne l'emploi informel et le travail non déclaré, s'intéressant aux potentiels changements législatifs et administratifs. Les recommandations ont le plus souvent mis l'accent sur les mesures coercitives sur le marché du travail et sur les mesures fiscales : parmi les autres thèmes se trouvent le changement des opinions publiques et la simplification de la paperasserie pour faciliter l'accès à l'économie formelle. L'annexe 5.A2 (dans OCDE, 2004b) résume brièvement ces revues nationales de politique.

##### A. Mesures coercitives de mise en œuvre de la réglementation

Certains experts critiquent les mesures coercitives de mise en œuvre de la réglementation : « vouloir combattre le travail illégal par une intensification des contrôles et une augmentation des amendes n'a guère de sens. La tendance à se livrer à des activités économiques clandestines devrait être perçue comme un signal d'alarme pour les responsables politiques » (Enste, 2003). Toutefois, il est certainement nécessaire de disposer d'un ensemble de mesures coercitives et de sanctions pour lutter contre la fraude fiscale. Le SECO (2000) note que l'économie d'auto-provisionnement vient concurrencer l'économie officielle, ce qui apporte de la flexibilité et de la compétitivité ; et il poursuit en affirmant que l'existence de cette soupape de sécurité remet en question la démarche consistant à tolérer toute autre forme d'économie souterraine.

Les mesures de détection, d'observation et de déclaration du travail peuvent sans doute réduire les effectifs de la catégorie « travail entièrement non déclaré par l'employeur », sauf si le travail s'effectue sur un site dissimulé (ce qui est le plus souvent le cas pour le travail au noir). Comme on l'a déjà indiqué, ces mesures seront généralement moins efficaces pour lutter contre la sous-déclaration du travail par des salariés dûment inscrits.

### **Inspections sur le lieu de travail**

Les inspections sur le lieu de travail sont la procédure élémentaire utilisée par les services d'inspection pour détecter le travail non déclaré. Les inspections des impôts se préoccupent de multiples formes d'impôt et de fraude fiscale, mais compte tenu de la faiblesse des revenus en jeu dans le travail non déclaré, souvent elles ne lui accordent pas un caractère prioritaire, de sorte que ce sont surtout les inspections du travail, de la sécurité sociale et de la répression des fraudes aux prestations sociales qui jouent un rôle essentiel dans les inspections sur le lieu de travail<sup>56</sup>.

Selon Mateman et Renooy (2001), analysant l'évolution dans sept pays de l'UE, en général « les opérations de contrôle s'intensifient dans presque tous les pays ». C'est ainsi qu'en Allemagne, on a assisté à « une énorme augmentation des efforts de contrôle » avec la mobilisation de 2 800 agents des Offices du travail et de 1 100 douaniers (chiffre qui doit être porté à 2 500) affectés au travail non déclaré<sup>57</sup>. En Belgique, la dotation en personnel des inspections du travail et de la sécurité sociale est passée de 800 agents environ en 1995 à 1 200 en 2003 – bien que l'effectif reste environ 20 fois inférieur à celui de l'inspection des impôts (Pacolet et Marchal, 2003a).

Pour ce qui concerne les petites entreprises, il est pratiquement impossible de procéder à des vérifications systématiques et les inspections doivent s'en remettre à une stratégie de dissuasion, c'est-à-dire des inspections sur place inopinées, l'imposition de sanctions et des injonctions de régularisation lorsque des emplois non déclarés ont été détectés. Mateman et Renooy (2001) font état d'augmentations du montant maximum des amendes en cas d'emploi illégal dans la plupart des pays examinés, bien que l'on ne dispose pas de séries chronologiques dans ce domaine. Néanmoins, Pirenne (2003) note qu'en Belgique, dans certains secteurs, notamment l'hôtellerie et la restauration ou l'horticulture, les mêmes employeurs sont souvent sanctionnés à plusieurs reprises, ce qui tend à montrer que les sanctions ne sont plus dissuasives.

### **Obligation de déclaration immédiate des entreprises et des relations d'emploi**

De nombreux pays européens ont récemment introduit l'obligation pour les employeurs de déclarer immédiatement leurs nouvelles relations d'emploi :

- En France, depuis 1993, l'employeur est tenu de déclarer le salarié (actuellement au moyen de la « déclaration unique d'embauche », DUE) à l'organisme de sécurité sociale, l'URSSAF, avant que le travail ne commence.
- En Belgique, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les employeurs doivent déclarer immédiatement leurs salariés (*Dimona*).
- En Italie, « l'INAIL exige une assurance individuelle nominative des salariés, dès leur embauche. C'est un pas en avant considérable, mais cela a eu pour effet de produire un gonflement du nombre d'accidents déclarés le premier ou le deuxième jour de travail (en fait, de nombreux salariés n'ont été assurés qu'après avoir eu un accident) » (Meldolesi, 2003a).

Cette obligation semble loin d'être universelle. L'OCDE (1998) rapporte qu'en Irlande (où il n'y avait pas de vérification croisée par l'administration entre la perception de prestations et le paiement des cotisations pour le travail salarié), « il y a une incitation manifeste pour les gens qui commencent à travailler à "oublier" aussi longtemps que possible d'informer les autorités chargées de verser les prestations. Pour remédier à ce problème, l'Irlande a introduit une réglementation imposant aux employeurs des secteurs

de la construction, de la sylviculture, du transport routier, du nettoyage, de la restauration et des bars d'envoyer à la DSW un formulaire de notification d'emploi dans le mois qui suit l'embauche d'un nouveau salarié ou le recrutement d'un nouveau sous-traitant. La DSW établit des récépissés de notification qui peuvent être contrôlés par les inspecteurs lors de leurs visites dans les locaux ». Toutefois, il n'y a toujours pas d'obligation générale de déclaration des nouvelles embauches. C'est un exemple typique de réglementation que certains pays jugent nécessaire pour remédier à la fraude fiscale, alors que d'autres en ressentent la nécessité tout en considérant que la charge réglementaire qui en résulte n'est pas justifiée.

Un aspect connexe est la périodicité des versements d'impôts retenus à la source, avec communication de la liste des salariés concernés, à l'administration fiscale. Si cette périodicité est mensuelle, les inspections sur place devraient permettre de constater que les retenues à la source ont déjà été reversées au titre de tout contrat de travail en vigueur depuis plus d'un mois. Cela rend difficile la fraude fiscale sur les contrats temporaires de plus d'un mois.

Dans le cadre d'une démarche analogue adoptée au Royaume-Uni à compter de 2000, les nouvelles entreprises sont tenues de s'inscrire auprès des services de l'Inland Revenue dès qu'elles sont constituées, alors qu'auparavant elles pouvaient le faire jusqu'à 18 mois plus tard (Mateman and Renooy, 2001). De nombreux pays européens font obligation aux entreprises de s'immatriculer avant de pouvoir commencer à exercer leur activité.

### **Responsabilité juridique pour les actions des sous-traitants**

Pour lutter contre la sous-traitance en cascade (décrite précédemment), de nombreux pays européens ont désormais rendu le donneur d'ordres d'une telle cascade juridiquement responsable du respect de la réglementation, y compris en matière de cotisations fiscales, par les sous-traitants :

- En France, en 1995, six organisations professionnelles du secteur du bâtiment et des travaux publics ont adopté un nouveau contrat de sous-traitance normalisé. Ce contrat comporte une clause imposant à la société qui sous-traite de s'assurer que, lorsqu'elle conclut un contrat, le sous-traitant exerce son activité dans des conditions régulières, ce qui exclut toutes les formes de travail non déclaré.
- À partir de 2002, l'Allemagne a introduit dans le secteur de la construction le principe de la responsabilité du donneur d'ordres pour les cotisations de sécurité sociale de l'entreprise sous-traitante (Commission européenne, 2003).
- Aux Pays-Bas, la Loi sur la responsabilité en dernier ressort dans le secteur de l'habillement, entrée en vigueur en 1994, permet à l'administration d'exiger le recouvrement de la dette fiscale et sociale des sous-traitants (généralement des ateliers de confection) auprès des donneurs d'ordres.
- Au Royaume-Uni, dans le cadre de l'*Inland Revenue Construction Industry scheme* introduit en 1999, les donneurs d'ordres du secteur de la construction ne peuvent régler leurs sous-traitants en montants bruts que si ces derniers détiennent un certificat spécifique de l'Inland Revenue. Cette mesure est l'une des plus récentes d'une longue série d'initiatives visant à réglementer le travail occasionnel dans le secteur de la construction.

En Suède, l'administration nationale des impôts a mis en place en 1998 un groupe de projet sur « l'analyse de la sous-traitance en cascade » dans le secteur de la construction. La procédure consiste, par exemple, à demander à une grande société de construction de

soumettre des renseignements sur les sous-traitants auxquels elle fait appel. Ces sous-traitants sont ensuite invités à indiquer les sous-traitants auxquels ils font eux-mêmes appel, etc. Une fois que toutes les parties et tous les niveaux d'un projet de construction ont été identifiés, les renseignements émanant des sociétés et de la base de données de l'administration fiscale sont reliés entre eux. Si cette analyse fait apparaître des proportions anormales entre la valeur des contrats et les salaires versés, c'est très vraisemblablement qu'on se trouve en présence de travail non déclaré (Mateman and Renooy, 2001).

### ***Échange de renseignements et numéro unique de sécurité sociale***

Une autre tendance mise en évidence par Mateman et Renooy (2001) réside dans le renforcement régulier de la coopération entre organismes de contrôle, coopération qui se manifeste principalement par des échanges de renseignements. En Allemagne, « l'échange de données entre administrations, principalement destiné à mettre en évidence la perception frauduleuse de prestations, s'est amélioré. Depuis le début de 1998, les services d'aide sociale ont été intégrés dans le dispositif d'échange automatique de données ». Par ailleurs aux Pays-Bas, « le 1<sup>er</sup> juillet 1998 est entrée en vigueur la *Koppelingswet* (littéralement : loi d'interconnexion). [Cette loi] permet une large interconnexion des fichiers des clients, par exemple des administrations de sécurité sociale, des services sociaux, de l'administration fiscale et des caisses d'assurance maladie. Cette interconnexion est possible grâce au numéro d'identification sociale et fiscale qui doit figurer dans tous ces fichiers ». Les récents plans nationaux pour l'emploi (Commission européenne, 2003) font état d'autres mesures. En Irlande, les particuliers qui ne sont pas enregistrés dans le système fiscal sont identifiés, entre autres, par les renseignements sur les versements d'allocations logement, les acquisitions de biens immobiliers, etc. En Grèce, les inspecteurs du travail et l'OAED (le service public de l'emploi) élaborent une infrastructure informatique devant permettre un large échange de renseignements au sein de l'OAED et avec les fichiers de la sécurité sociale. Au Royaume-Uni, « le *Social Security Fraud Act* (2001) prévoit un renforcement des prérogatives des agents autorisés, qui peuvent avoir accès à des informations émanant de certaines organisations, notamment les banques, les caisses de crédit hypothécaire, les entreprises d'utilité publique ainsi que les établissements d'enseignement, afin de contribuer à lutter contre la fraude à la sécurité sociale... L'expérience du Royaume-Uni indique que la clé pour résoudre le problème du travail non déclaré réside dans la mise au point d'une stratégie coordonnée mettant en relation les activités de tous les organismes publics qui ont un impact sur le travail illégal ».

Dans certains pays, les mesures d'interconnexion ont été contestées pour des motifs de protection des données et de la vie privée. Autre problème, les registres n'ont pas la même couverture et, s'ils sont utilisés pour détecter les irrégularités, certaines catégories de la population peuvent être injustement visées plus que d'autres. C'est pourquoi il peut paraître préférable de mettre en place un numéro unique de sécurité sociale, utilisé pour rapprocher de manière explicite et transparente les données, et ce pour un grand nombre de fonctions et de fichiers. La Belgique a introduit une carte de sécurité sociale (SIS) en 1998, le dispositif obligeant tous les salariés à être munis de leur carte SIS sur le lieu de travail : cela permet des contrôles plus rapides et plus précis par les inspecteurs des affaires sociales (Bruyninckx, 1998). Dans le contexte des échanges de renseignements, il faut citer les mesures destinées à empêcher l'obtention d'une fausse identité : le

Royaume-Uni a durci les procédures de vérification des certificats de naissance et de délivrance de nouveaux numéros d'assurance nationale (Commission européenne, 2003).

Un mode de rapprochement des données qui semble inexistant ou sporadique dans la plupart des pays réside dans une interconnexion en temps réel entre les enregistrements des cotisations de sécurité sociale (versées pour le compte du salarié par l'employeur) et les prestations de sécurité sociale versées aux mêmes personnes. En Suisse, le Seco (2000) a recommandé un échange de données figurant dans les fichiers de l'assurance chômage avec celles qui se trouvent dans les relevés de cotisations de l'assurance vieillesse et survivants (AVS).

### **Dénonciation par les employeurs d'actes de concurrence déloyale et conventions collectives**

Certains pays encouragent activement les employeurs à dénoncer leurs concurrents qui ne respectent pas la réglementation<sup>58</sup>. Les conventions collectives peuvent obliger les deux parties à dénoncer le travail au noir. En Belgique, un récent accord avec le ministère de l'Emploi et des Pensions oblige les secteurs du nettoyage et des transports à informer le public sur la qualité et les garanties offertes par les entreprises qui respectent la loi, de signaler les pratiques illégales et de porter eux-mêmes ces affaires devant les tribunaux (Pacolet et Marchal, 2003c). En Suisse, les conventions collectives dans les secteurs de la construction, de la plâtrerie et de la peinture, de la coiffure, du chauffage, de la climatisation, de la ventilation, de la plomberie, de la ferblanterie et l'installation sanitaire, de l'artisanat du métal et de la menuiserie comportent des mesures de lutte contre le travail au noir et elles ont été étendues à l'ensemble des employeurs de ces secteurs (SECO, 2000).

### **Droits des salariés comme incitation à la dénonciation**

Les droits aux prestations de sécurité sociale ou à la protection de l'emploi peuvent inciter les salariés à informer l'administration lorsqu'ils sont licenciés, y compris d'un travail non déclaré.

- Au Japon, « le SPE [Service public de l'emploi] accepte les demandes de prestations [de chômage] même lorsque l'employeur n'a pas, en fait, cotisé au régime d'assurance chômage. Une entreprise qui ne paie pas ses cotisations risque ainsi d'être découverte lorsqu'un ancien salarié dépose une demande de prestations. Le système d'indemnisation du chômage, même s'il entraîne parfois des demandes frauduleuses, peut contribuer à réduire le travail au noir, dans l'ensemble de l'économie, si les travailleurs sont fortement encouragés à déposer une demande de prestations quand ils perdent leur emploi » (OCDE, 1993, p. 74).
- En France, une plaquette d'information donne l'exemple suivant : « A la suite d'un désaccord entre *Madame Y* et son employée non déclarée, cette dernière est congédiée. Elle saisit alors le tribunal des prud'hommes. *Madame Y* est condamnée à lui verser une indemnité forfaitaire équivalente à 6 mois de salaire » (URSSAF, 2003).

Toutefois, même si les droits pouvant être opposés à l'employeur contribuent à régulariser les relations d'emploi une fois qu'elles ont commencé, ils confortent aussi les employeurs dans leur réticence à embaucher des salariés bénéficiant de ces droits. Cela risque d'amener les employeurs à préférer recruter des immigrants en situation irrégulière qui ne porteront pas plainte parce qu'ils n'ont pas de permis de travail.

### **Sanctions et amnisties**

Comme dans d'autres champs d'action des pouvoirs publics, du point de vue théorique un faible taux de détection doit aller de pair avec des sanctions rigoureuses afin d'assurer le respect de la réglementation. On peut cependant formuler les objections pratiques suivantes à cette conception : l'application de lourdes sanctions à un employeur risque d'aboutir à la fermeture de son entreprise avec la disparition correspondante d'emplois réguliers aussi bien qu'irréguliers ; les travailleurs indépendants qui, auparavant, ne dissimulaient qu'une partie du travail risquent de basculer entièrement dans l'économie souterraine ; enfin, lorsque le travail non déclaré reflète une difficulté authentique à respecter une réglementation complexe, l'application de lourdes amendes semble contraire à la justice naturelle.

Grabiner (2000) a étudié la solution d'une amnistie générale, pour conclure toutefois à partir de l'expérience de plusieurs autres pays qu'une telle mesure était perçue comme injuste, tendait à susciter l'attente d'autres amnisties et ne permettait pas de collecter des recettes importantes. Selon Tapinos (2000) cependant, l'expérience des immigrants en situation irrégulière en Europe montre que le seul choix doit intervenir entre des amnisties à répétition et des amnisties discrètes au cas par cas. C'est certainement vrai si le non-respect de la réglementation a été toléré dans un secteur donné pendant des années. La législation va normalement disposer que tous les impôts sur les revenus dissimulés de façon frauduleuse devront être acquittés. Si cette disposition est appliquée, même les entreprises qui veulent déclarer seront dissuadées de le faire, alors que l'intention des pouvoirs publics est de récompenser et non de punir les premières entreprises du secteur qui « régularisent » leur situation. Dans ce contexte, il est facile de comprendre pourquoi les mesures prises en Italie ont longtemps comporté des amnisties de formes diverses (c'est le principe inhérent aux « contrats de réaligement »). Cela montre cependant bien à quel point il est essentiel de ne pas tolérer le moindre travail non déclaré. Si l'ampleur du problème est limitée, le principe du paiement de tous les impôts dissimulés peut être maintenu même si cela amène des entreprises existantes à faire faillite, les amnisties ponctuelles ayant lieu au mieux sous la forme d'une régularisation déguisée (fermeture, puis réouverture de l'entreprise sans modifier les installations de production ; voir Meldolesi, 2003).

### **B. Administration de l'impôt et structure de la fiscalité**

Il n'y a pas nécessairement de consensus politique sur l'idée de limiter la charge fiscale totale dans le but spécifique de réduire la taille de l'économie informelle, ce qui, en tout état de cause, relèverait d'une stratégie à long terme. Les *méthodes* d'administration de l'impôt et la *structure* de la fiscalité sont peu analysées et constituent sans doute des domaines se prêtant mieux à des initiatives des pouvoirs publics.

#### **Méthodes d'administration de l'impôt**

Les questions de l'évasion, de la fraude et de l'administration de l'impôt sont des concepts centraux, et pas périphériques, des finances publiques (Slemrod et Yitzhaki, 2000). Bien que les revenus constituent en principe l'assiette la plus convenable pour une bonne partie des charges fiscales, les impôts sont souvent collectés dans la pratique sur des indicateurs plus facilement disponibles de capacité contributive<sup>59</sup>. Pour les petites entreprises des secteurs de la transformation, de la vente au détail et des services, l'indicateur le plus visible de la capacité contributive est sans doute le nombre de



personnes que l'on trouve en train de travailler lors d'inspections sur place. Comme on l'a indiqué précédemment, les autorités, pour lutter contre la sous-déclaration, doivent également faire appliquer diverses réglementations fixant un plancher de salaire pour le travailleur déclaré, de sorte que les entreprises et les ménages sont incités à employer, en travail déclaré, des hommes des tranches d'âge intermédiaire pratiquant de longs horaires de travail, aux dépens des travailleurs à plus faible productivité (par exemple salariés à temps partiel ou seconds apporteurs de revenus).

Une autre stratégie pour les administrations fiscales est de tenter d'évaluer directement la valeur ajoutée d'une entreprise (chiffre d'affaires moins charges déductibles autres que de main-d'œuvre). Avec cette méthode, on commence par vérifier le chiffre d'affaires total. Normalement, les administrations fiscales obligent toutes les entreprises, sauf les plus petites, à appliquer des procédures comptables (par exemple en imposant pour la vente au détail des caisses sécurisées comportant un enregistrement quotidien des recettes encaissées), et elles vérifient par sondage si les ventes sont correctement enregistrées dans les comptes<sup>60</sup>.

Au Royaume-Uni, « des équipes d'enquêteurs font des observations sur les opérations en espèces et vérifient si les propriétaires de l'entreprise sont enregistrés et si leur revenu déclaré paraît raisonnable compte tenu du nombre de clients, des heures d'ouverture, etc. ... lorsqu'il y a un quelconque soupçon de revenus illicites, les autorités peuvent se présenter dans l'entreprise et vérifier toutes les opérations effectuées au cours d'une journée ; ces transactions sont ensuite comparées aux ventes des autres jours. Cette méthode aboutit à une augmentation importante des revenus déclarés... l'expérience [montre]... qu'il est nécessaire de travailler sur le terrain, que les observations sont souvent plus fructueuses que les renseignements contenus dans les ordinateurs et qu'il faut agir sans prévenir à n'importe quelle heure ouvrable » (RRV, 1998).

Une fois que la valeur ajoutée de l'entreprise a été déterminée, il peut ne plus y avoir dès lors – indépendamment de la question de savoir si le niveau de la valeur ajoutée ainsi déterminée est exact – d'incitation à dissimuler la consommation de travail, dans la mesure où la valeur ajoutée qui n'est pas déclarée à titre de charges de main-d'œuvre devient imposable en tant que bénéfice net, supportant souvent un taux global similaire ou plus élevé (voir ci-après)<sup>61</sup>. Dans certains pays de l'OCDE comme l'Australie, la stratégie de recouvrement de l'impôt est essentiellement axée sur les éléments comptables plutôt que sur la détection de relations de travail ou sur des mesures coercitives d'application de la réglementation du travail<sup>62</sup>, mais on ne constate guère de tendance générale à la dissimulation de main-d'œuvre (bien qu'il y ait effectivement des cas de dissimulation lorsque des incitations supplémentaires entrent en jeu, notamment si l'on se trouve en présence de migrants en situation irrégulière travaillant pour de faibles salaires, ou de fournisseurs du secteur informel dissimulant la totalité ou la majeure partie de leur chiffre d'affaires). Les taux de fraude fiscale peuvent être élevés dans certains secteurs<sup>63</sup>, mais on rencontre surtout ces stratégies dans les pays qui ont une économie souterraine de taille relativement limitée.

Pour évaluer la capacité contributive en termes de revenus bruts d'entreprise et de valeur ajoutée, l'administration fiscale doit disposer de certains pouvoirs pour promouvoir l'établissement d'une comptabilité fiable, par exemple en ayant la possibilité d'appliquer une imposition élevée ou d'infliger des amendes lorsqu'une entreprise présente des comptes qui ne sont pas complets ou plausibles et ne promet pas d'introduire des

procédures comptables plus transparentes et plus vérifiables. Au niveau institutionnel, l'administration fiscale qui est chargée d'imposer les bénéfices doit aussi avoir la responsabilité première de l'imposition des coûts du travail. Elle doit aussi être dotée d'un champ de compétence et d'un effectif suffisants qui lui permettent de procéder à des vérifications de petites entreprises, en ne se bornant pas à s'attaquer à la fraude à grande échelle tandis que le cas des petites entreprises serait confié à l'inspection du travail ou aux administrations d'assurance sociale.

La possibilité de centrer l'administration de l'impôt sur l'évaluation de la valeur ajoutée totale plutôt que sur celle du facteur travail vaut surtout pour le travail entièrement non déclaré ou le travail sous-déclaré. Elle ne règle pas le problème du travail « au noir » lorsque, selon la définition du tableau 5.1, la vente finale est généralement dissimulée au moyen de versements en espèces, avec dissimulation simultanée des gains. Toutefois, les contrôles sur place peuvent viser à faire en sorte que lorsque le travail au noir se développe, au point de devenir une activité commerciale normale exercée en régime de pleine concurrence, l'entreprise soit enregistrée et commence à tenir une comptabilité.

### **Taux d'imposition et barème de l'impôt**

On peut analyser les incitations découlant des taux et des barèmes d'imposition en envisageant l'évolution du total des paiements d'impôts lorsqu'une entreprise distribue un certain montant de valeur ajoutée avant impôt selon différentes méthodes et à différents agents économiques. Dans une petite entreprise familiale, la décision consistant à déterminer si la valeur ajoutée prend la forme de bénéfices ou de revenus salariaux et si ces revenus salariaux sont versés à deux salariés ou un seul peut être presque entièrement discrétionnaire. Dans d'autres petites entreprises, l'employeur et ses salariés peuvent aussi coopérer pour recourir à la méthode la plus efficace fiscalement, indépendamment des modalités finales de répartition des gains entre les différentes parties. Plus généralement, au sein de l'économie, les mêmes incitations vont influencer sur la décision fondamentale de travailler en qualité de travailleur indépendant ou de salarié pour une activité analogue, ainsi que sur les heures travaillées par les différents membres d'un ménage. De façon générale, la réaction à l'incitation va sans doute consister en une modification de la situation déclarée, dont une partie correspond à un changement de situation réelle, alors que les statistiques classiques ont du mal à distinguer entre les deux.

**Taux moyens d'imposition du travail indépendant.** Un taux effectif moyen d'imposition relativement élevé ou relativement faible des revenus du travail indépendant, par rapport aux revenus des salariés, peut influencer sur la proportion que le travail indépendant représente dans l'emploi total. Dans le cas de la Hongrie, où le travailleur indépendant pouvait payer une cotisation minimale forfaitaire à la sécurité sociale, Scharle (2002) explique qu'au début des années 90 de très nombreuses entreprises non constituées en société ont été créées pour éluder les impôts sur les salaires (cette conclusion reposant sur la structure de coûts des entreprises en question), mais que depuis lors le travail indépendant a ralenti sa progression parce qu'on a mieux fait respecter la législation fiscale et que les taux relatifs d'imposition du travail indépendant ont été relevés.

Cullen et Gordon (2002) estiment aussi, sur la base de données extraites de déclarations d'impôts de particuliers aux États-Unis, que la mise en place d'un taux uniforme d'imposition de 20 % pour l'ensemble des revenus aboutirait pratiquement à tripler le taux de travail indépendant. Cela montre à quel point les taux d'imposition des bénéfices

distribués (la somme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les revenus de dividendes, dans le cas des entreprises constituées en sociétés) sont supérieurs aux taux appliqués aux salaires aux États-Unis. Selon toute vraisemblance, cette structure fiscale contribue à créer une situation dans laquelle la majeure partie des revenus du travail dans l'économie est versée sous la forme de salaires.

Les raisons pour lesquelles il paraît judicieux de maintenir le travail indépendant à un niveau relativement faible sont les suivantes :

- On réduit ainsi la fraude fiscale globale, parce que les taux de fraude fiscale sur les salaires déclarés sont très faibles (retenue à la source et possibilité de rapprocher les déclarations des salariés pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les déclarations des employeurs).
- La tenue de livres et d'une comptabilité, qui permet de déterminer avec exactitude le revenu net du travail indépendant, entraîne des coûts élevés de contrôle pour les autorités fiscales et des coûts élevés de mise en œuvre pour les travailleurs concernés<sup>64</sup>.
- Lorsque le travail indépendant est très développé dans les pays à revenu élevé, la situation des travailleurs indépendants est souvent proche de celle des travailleurs salariés. En Italie, par exemple, les offres d'emploi en qualité de « collaborateur » sont fréquentes et l'entreprise qui publie une telle offre a généralement une stratégie de gestion, des installations industrielles et commerciales et une clientèle déjà établies, alors que le collaborateur peut avoir une idée assez précise de ses gains probables avant de rejoindre l'entreprise. On constate de fortes variations dans la proportion des travailleurs indépendants qui n'ont aucun salarié (OCDE, 2000a, tableau 5.4), tant et si bien que les coûts techniques ou les coûts d'efficience qui apparaissent lorsqu'on maintient cette proportion à un niveau assez faible ne semblent pas élevés.

**Taux d'imposition des bénéfices des propriétaires de l'entreprise par rapport aux salaires versés à leurs salariés.** L'incitation fiscale, pour une petite entreprise, à déclarer les salaires de ses salariés est fonction du taux marginal effectif d'imposition des bénéfices de l'entreprise<sup>65</sup> par rapport au taux moyen ou au taux marginal d'imposition des revenus du travail, qui sont déductibles des bénéfices de l'entreprise. Si ce taux d'imposition des bénéfices est relativement faible, il y a incitation directe au travail non déclaré, c'est-à-dire au paiement en espèces de la totalité ou d'une partie du salaire. Avec un système fiscal simple, à supposer que les véritables gains du propriétaire de l'entreprise soient supérieurs à ceux de ses salariés, les bénéfices distribués par une petite entreprise ont tendance à être soumis à un taux marginal d'imposition plus élevé que les salaires versés dans la même entreprise, parce que :

- Si le propriétaire de l'entreprise a le statut de travailleur indépendant (on prend en compte également à cet égard les propriétaires-gérants d'entreprises constituées en société qui prélèvent les bénéfices sous la forme de salaire<sup>66</sup>), les bénéfices sont taxés comme revenus personnels du propriétaire de l'entreprise et ils subissent un taux marginal d'imposition plus élevé que les salaires du fait de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Si, dans le cadre d'un système fiscal « classique », l'entreprise est constituée en société, les bénéfices de l'entreprise sont soumis à l'impôt sur les sociétés et les dividendes distribués au propriétaire de l'entreprise subissent en outre l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

A partir d'une date qu'on peut fixer aux environs de 1980, les taux d'imposition des bénéfiques distribués des sociétés ont très vraisemblablement diminué dans de nombreux pays par rapport aux taux d'imposition du travail. Les taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus des personnes physiques ont été nettement réduits, les taux de l'impôt sur les sociétés ont été abaissés (Leibfritz et al., 1997) et un grand nombre de systèmes fiscaux ont été réformés afin d'atténuer la double imposition des dividendes<sup>67</sup>. Ces mesures ont affaibli, sans nécessairement l'éliminer, l'incitation fiscale à déclarer les salaires dans le cas d'une entreprise constituée en société.

Il peut se produire diverses situations dans lesquelles les taux marginaux effectifs d'imposition des bénéfiques des entreprises sont inférieurs à ceux des revenus du travail :

- Si l'impôt sur le revenu des personnes physiques est dégressif (c'est-à-dire que les taux marginaux sont plus faibles pour les revenus plus élevés) du fait d'un plafonnement des cotisations de sécurité sociale dont l'impact n'est pas compensé par la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Si les taux des cotisations de sécurité sociale sont plus faibles pour les travailleurs indépendants que pour les salariés<sup>68</sup>.
- Si les bénéfiques des petites entreprises sont évalués par application de procédures déclaratives simplifiées et de ratios de référence. Un exemple extrême serait la taxation d'un détaillant en fonction de la superficie du magasin et de certains autres éléments observables<sup>69</sup>. Dans ce cas, le taux *marginal* effectif d'imposition (des bénéfiques du propriétaire de l'entreprise, lorsqu'ils varient selon la rémunération versée aux salariés) est en fait égal à zéro.
- Si les revenus distribués sous la forme de salaires sont soumis à des taux élevés de cotisations de sécurité sociale (ces cotisations n'étant pas payables sur les revenus provenant de dividendes) et les bénéfiques distribués comme dividendes aux propriétaires d'une petite entreprise constituée en société ne sont pas lourdement taxés (parce que les taux de l'impôt sur les sociétés sont faibles et/ou des allègements sont accordés pour les dividendes afin d'éviter la double imposition).

Il est difficile de déterminer dans le détail quels sont les pays où une ou plusieurs de ces situations se produisent, mais on dispose d'informations à ce sujet en ce qui concerne 1999 et 2000<sup>70</sup> :

- Le plafonnement des cotisations de sécurité sociale (qui rend dégressif cet élément du système d'impôt sur le revenu des personnes physiques) est une composante essentielle en Allemagne, en Autriche, au Canada, en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande, aux Pays-Bas et en Turquie. Toutefois, ce plafonnement ne s'applique dans plusieurs cas qu'à certaines catégories de cotisations et, au total, le barème des cotisations de sécurité sociale et celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques peuvent rester progressifs.
- Les travailleurs indépendants en Grèce, au Portugal et en République tchèque pouvaient acquitter des cotisations forfaitaires ou étaient soumis à des taux de cotisation inférieurs à ceux applicables aux salariés, et les travailleurs indépendants espagnols, hongrois et mexicains bénéficiaient d'un régime fiscal simplifié (Chen et al., 2002).
- Plusieurs pays de l'OCDE accordaient un allègement intégral de la double imposition pour les bénéfiques distribués sous la forme de dividendes (Chen et al., 2002, tableau 2). Toutefois, la majorité de ces pays appliquent d'autres mesures inhabituelles qui ont

tendance à empêcher que les taux marginaux d'imposition des bénéfices distribués soient inférieurs à ceux applicables aux salaires : les salaires ne supportent aucune cotisation de sécurité sociale en Australie et en Nouvelle-Zélande ; les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont payables à la marge sur les bénéfices des petites entreprises en Finlande et en Norvège<sup>71</sup>, et il existe en Allemagne un impôt supplémentaire sur les bénéfices (taxe professionnelle). Trois autres pays ne taxaient en 1999 les dividendes qu'au niveau du revenu des personnes physiques (c'est-à-dire sans application de l'impôt sur les sociétés, après l'allègement de la double imposition) : la Grèce, l'Italie et le Mexique<sup>72</sup>. Il en résultait dans ces pays – où les salaires sont soumis à des cotisations de sécurité sociale relativement élevées, si l'on fait en partie exception du Mexique – un coin fiscal maximum relativement faible pour les bénéfices distribués des sociétés (Jouard, 2001, graphique 9).

En général, il paraît y avoir dans les pays à niveau élevé d'emploi informel au moins une possibilité par laquelle le taux marginal d'imposition des bénéfices perçus par le propriétaire d'une entreprise peut être inférieur à celui qui frappe les salaires versés à ses salariés. Tel est moins souvent le cas, ou uniquement dans une faible mesure et lorsque les cotisations de sécurité sociale sont considérées comme un impôt pur et simple, dans les pays à revenu élevé qui connaissent un faible niveau d'emploi informel<sup>73</sup>. Ces pays, lorsqu'ils ont réformé leur impôt sur les sociétés, sont souvent restés attentifs au risque de cette forme d'arbitrage fiscal<sup>74</sup>. Et le travail non déclaré n'est guère un problème dans certains pays à revenu élevé hors UE – en particulier le Canada, les États-Unis et le Japon – où l'incitation fiscale à déclarer est très élevée dans le cas des sociétés<sup>75</sup>. La situation dans les pays d'Europe centrale et orientale paraît similaire à celle des pays de l'UE en ce qui concerne les barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, mais elle se caractérise par des cotisations de sécurité sociale élevées pour les salaires et par des cotisations de sécurité sociale plus faibles et un régime peu efficace d'évaluation pour les revenus des travailleurs indépendants<sup>76</sup>. C'est pourquoi les comparaisons internationales semblent conformes à l'idée que ce facteur influe sur le travail non déclaré. Mais il faudrait des recherches plus approfondies, car les systèmes fiscaux et les systèmes de cotisations de sécurité sociale sont complexes et très variables, de sorte qu'on ne peut espérer une évaluation statistique simple des incitations fiscales à la sous-déclaration.

Dans la pratique, les pays à faible revenu et à forte proportion de travailleurs indépendants ne peuvent probablement pas éviter dans le court terme le recours à des déclarations et des procédures d'évaluation simplifiées pour les revenus du travail indépendant. L'administration fiscale et les administrés ne sont pas à même de mettre en place du jour au lendemain les pratiques de tenu de comptes et les éléments de contrôle nécessaires, et on doit considérer qu'il s'agit d'une action à long terme bien plus que d'une question de législation et de taux d'imposition. Les pays à revenu intermédiaire doivent néanmoins prêter soigneusement attention à ces problèmes d'administration de l'impôt et de structure des taux d'imposition s'ils veulent continuer d'avancer sur la voie où les mécanismes d'incitation fiscale – plus qu'une étroite surveillance – constituent le principal facteur direct motivant la déclaration des revenus du travail.

**Incitation à déclarer un plus grand nombre de salariés.** Il faut prendre en compte un autre aspect fiscal. Pour un certain montant total de salaires versés, un régime d'imposition progressive des revenus individuels des personnes physiques incite l'entreprise et les ménages à déclarer un plus grand nombre de salariés. Par exemple, au Royaume-Uni,

en 2000, la première tranche d'environ 4 200 GBP (7 500 USD) de gains annuels bénéficiait d'un taux nul de cotisations de sécurité sociale, tandis qu'un taux de 22.2 % (cotisations salariales et patronales) était appliqué aux tranches supérieures de revenu. Ainsi, un déplacement des salaires d'un salarié à rémunération élevée vers un nouveau salarié (dans une petite entreprise, il pourra s'agir d'un deuxième apporteur de revenus travaillant à temps partiel) procurait une économie fiscale nette de quelque 1 000 GBP (1 700 USD) par an (plus de 5 % du salaire moyen à temps plein), tout en ouvrant des droits à prestations de sécurité sociale pour le salarié à temps partiel. Le système fiscal des pays nordiques est similaire dans la mesure où les revenus sont lourdement imposés et où l'imposition progressive s'applique aux revenus de la personne et non du ménage<sup>77</sup>. Comme les économies ou les coûts de ce type sont élevés et permanents, ils sont susceptibles d'influer davantage sur les profils d'emploi dans les comparaisons internationales que les programmes formels du marché du travail qui proposent à titre temporaire des aides à l'embauche ou des avantages en matière de cotisations de sécurité sociale et qui sont beaucoup moins onéreux<sup>78</sup>. Les incitations fiscales à la déclaration de travailleurs à temps partiel et de travailleurs saisonniers peuvent amener à long terme le dispositif réglementaire, reflétant les conventions collectives et les diverses réglementations, à s'adapter aux besoins de ces formes d'emploi.

### ***Incitations fiscales et avantages fiscaux ciblés sur les secteurs sensibles***

Un certain nombre de pays européens ont réduit leurs taux d'imposition dans les secteurs où le travail non déclaré est répandu. Parmi ces mesures, on retiendra le chèque emploi-service en France, le *Haushaltsscheck* en Allemagne (qui permet la déduction du revenu imposable de tout ou partie des dépenses liées à l'emploi de personnel domestique) ou encore les dégrèvements fiscaux accordés en Suède pour les travaux effectués dans les logements occupés par leur propriétaire<sup>79</sup>. Ces mesures risquent cependant d'inciter à de nouvelles formes de collusion, par exemple en déclarant un travail qui n'a pas été effectué à concurrence des limites des déductions d'impôts<sup>80</sup>.

Parmi les réductions plus modestes, mais non plafonnées, des taux d'imposition, on compte les réductions des taux de TVA pour les travaux de reconstruction en France (1999-2002, disposition prorogée par la suite) et en Italie (à partir de 2000), et les réductions de TVA pour des services à forte utilisation de main-d'œuvre (réparation de bicyclettes, coiffeurs, rénovation de logements, réparation et transformation de vêtements et cordonnerie) de 17.5 % à 6 % dans huit pays de l'UE (à partir de 2000) (RRV, 1998; Mateman et Renooy, 2001). Outre les mesures portant sur la TVA, les cotisations de sécurité sociale en Italie (hors retraite) et au titre des accidents du travail dans le secteur de la construction ont été réduites à compter de 1995 pour les salariés travaillant à temps plein (les montants varient d'une année sur l'autre). Cette approche comporte deux risques, à savoir<sup>81</sup> :

- un secteur dans lequel les taux effectifs d'imposition ont été ramenés à un faible niveau peut ne guère retenir l'attention de l'inspection des impôts, de sorte que la diminution du taux de détection compense la réduction des incitations financières à frauder.
- le système fiscal en devient plus complexe et cela ouvre généralement de nouvelles possibilités de fraude, par exemple, en exploitant deux entreprises et en comptabilisant les charges déductibles de façon à transférer les bénéfices à l'entreprise qui est soumise à des taux réduits de TVA.

## 5. La protection sociale dans une économie où sévit l'emploi informel

### A. Assurance sociale et aide sociale

#### Assurance sociale

Dans les économies où il existe un secteur informel de l'emploi, les dispositifs d'assurance sociale sont souvent relativement inefficaces étant donné la faible couverture et les taux élevés de cotisation par rapport aux prestations<sup>82</sup>. Les indemnités d'assurance chômage sont versées pendant une période relativement brève (en général, un an au maximum) en Grèce et en Italie (dans certains autres pays de l'OCDE tels que le Portugal, c'était le cas par le passé), et dans les États baltes : mais, par comparaison avec le Canada, le Japon et les États-Unis (autres pays de l'OCDE où la durée d'indemnisation est relativement courte), ces pays ont une forte incidence du chômage de longue durée. En dehors du fait que les chômeurs les plus défavorisés épuiseront leurs droits à prestations, ces systèmes posent deux autres problèmes, à savoir :

- Étant donné que l'assurance chômage couvre une courte période et que, souvent, les possibilités d'emploi dans le secteur formel sont peu nombreuses, les autorités ont tendance à considérer que des mesures intensives de suivi de la recherche d'emploi ne sont pas justifiées car elles ne permettraient d'économiser que peu de prestations. Les États-Unis semblent être le seul pays avec une assurance chômage de courte durée ayant mis en place un important suivi de la recherche d'emploi<sup>83</sup>.
- L'assurance chômage financée par les cotisations risque de faire l'objet d'abus lorsqu'il existe un secteur informel. En Italie, « les travailleurs alternent périodes de chômage, financées par les indemnités publiques, et périodes d'emploi formel ou informel. En général, les entreprises du bâtiment déclare le nombre minimum légal de semaines nécessaires pour que les travailleurs qu'elles recrutent aient droit à des indemnités, puis elles les licencient et les recrutent à nouveau sur le marché informel par l'intermédiaire de sous-traitants. Des faits similaires ont été observés en Grèce et en Irlande du Nord » (Portes et Haller, 2003).

Selon Marc et Kudatgobilik (2003), « dans les pays pauvres d'Europe du Sud-Est, où les possibilités de réaliser d'importantes économies sont limitées et où l'activité informelle est généralisée, il ne semble pas judicieux de financer la protection sociale et l'assurance maladie par des prélèvements sur les salaires. Cette solution ne peut que renforcer la rigidité du marché du travail, être très coûteuse en termes de collecte des prélèvements et inefficace pour ce qui est de mobiliser l'épargne. Elle contribue aussi à l'exclusion sociale des travailleurs du secteur informel, qui ne sont pas couverts par le système – cela est particulièrement vrai pour l'assurance maladie. Un effort majeur dans ce domaine doit être fait par les pouvoirs publics et les donateurs afin de trouver des moyens plus efficaces de financer les programmes sociaux ».

#### Aide sociale

L'étude de l'OCDE (2003b) analyse en profondeur le problème de la fourniture de l'aide sociale dans les États baltes : faute d'informations suffisantes sur les individus, soit les personnes concernées sont en mesure de prétendre au bénéfice des prestations à plein taux en ne déclarant aucun revenu, soit on applique des critères d'admissibilité « catégoriels » associés à une prise en compte partielle des besoins particuliers, et les travailleurs sociaux sont généralement chargés d'évaluer le niveau probable des revenus effectifs. Bien qu'il existe dans la plupart des pays un certain type d'aide sociale, par exemple l'aide sociale au

niveau des communes susceptible d'avoir un caractère discrétionnaire fort, bon nombre des membres de l'OCDE ont du mal à administrer des programmes de revenu minimum garanti :

- En Grèce, « le problème de la minoration des revenus déclarés aux fins de l'impôt fait qu'il est peu probable que les pouvoirs publics prennent quelque initiative que ce soit en ce sens, car cela reviendrait à verser des subventions à beaucoup de personnes ayant d'autres sources de revenu » (cité de Eardley *et al.*, 1996).
- En Italie, « deux obstacles sérieux semblent empêcher la mise en place du revenu minimum : la faiblesse des capacités institutionnelles des collectivités locales et l'environnement socio-économique particulier de l'Italie du Sud. Le RMI (*Reddito Minimo du Inserimento*) demande des capacités institutionnelles et des compétences de gestion importantes. De plus, il y a un risque de saturation : au lieu d'être un ultime recours, le RMI tend à devenir l'unique solution » (Moreno *et al.*, 2003).
- Au Portugal et en Espagne, où le revenu minimum a été instauré dans les années 90, ces dispositifs « restent fragiles » ; cependant, le dispositif portugais (mis en place tout d'abord en 1997) se poursuit avec quelques changements mineurs après avoir été rebaptisé en 2002 (Moreno *et al.*, 2003).
- La République slovaque, qui semble être l'un des rares pays en transition où il existe un droit universel à l'aide sociale, avait en 1999 un taux de bénéficiaires très élevé pour cette prestation, avec un rapport global bénéficiaires/population d'âge actif sans précédent (OCDE, 2003a).

On voit ainsi que les pays de l'OCDE où, selon les tableaux 5.3 et 5.5, l'économie informelle représente environ 5 % du PIB, semblent d'une manière générale être capables d'administrer une aide sociale qui prend la forme d'un revenu minimum, les revenus déclarés servant de base pour l'évaluation des ressources. La République slovaque, dont l'économie informelle représente entre 5 et 10 % du PIB, a mis en place un programme national de garantie d'un revenu minimum, mais éprouve des difficultés à l'administrer. Les pays dont l'économie informelle est supérieure à 10 % du PIB mettent rarement en place un tel dispositif, du moins pas au niveau national (en Espagne, la situation varie selon les régions, car ce sont elles qui financent et définissent ces programmes). Là où il est difficile de mettre en œuvre un revenu minimum universel, des aménagements restrictifs comme la limitation de la durée d'indemnisation (lorsque cette durée est très brève) ou des prestations de très faible niveau n'améliorent pas véritablement la situation<sup>84</sup>.

Malgré les difficultés potentielles, les programmes de garantie d'un revenu minimum peuvent, comme on l'a vu à la section 3 ci-dessus, contribuer à décourager l'emploi non déclaré et aider à sa détection. En faisant de vigoureux efforts pour rechercher et éliminer la fraude à l'aide sociale, des pays comme le Portugal et la République slovaque peuvent à la fois garantir la viabilité du système de prestations et favoriser la transition vers l'emploi déclaré.

### **B. Transferts conditionnels ciblés et programmes du marché du travail**

Les programmes de transferts conditionnels ciblés (TCC) versent des prestations en espèces aux familles pauvres avec enfants à condition qu'elles se rendent dans des centres de santé publique et/ou maintiennent leurs enfants à l'école. Les TCC ont été introduits entre 1990 et 1995 sous le nom de *Bolsa Escola* dans les zones urbaines du Brésil, puis sous celui de *Progresa* (désormais appelés *Oportunidades*), au Mexique, et de PETI dans les zones



rurales du Brésil ; des programmes analogues sont mis sur pied au Honduras, au Nicaragua et en Équateur.

En ce qui concerne *Progresa*, lancé en 1997, le ciblage a été effectué tout d'abord en sélectionnant les localités à l'aide d'un indice de marginalité établi à partir de données issues du recensement, puis en réalisant un recensement de tous les ménages résidant dans les localités marginales retenues, afin de calculer le revenu par tête des ménages. A lui seul, le premier critère (localités marginales) permet de cibler les populations pauvres avec un risque d'erreur bien moindre que dans le cas des programmes d'aide alimentaire antérieurs (Skoufias *et al.*, 2001). En revanche, dans le cadre du programme PETI, ce sont les localités où les pires formes de travail des enfants sont les plus répandues qui ont été retenues. Les écoles et les dispensaires locaux sont des acteurs importants dans la mise en œuvre de ces programmes et divers intervenants de la société civile participent activement au suivi et à l'exécution des activités, ce qui est de bon augure pour la réussite de ces programmes par rapport à d'autres programmes de protection sociale (Sedlacek *et al.*, 2000). Les évaluations montrent que *Progresa* a un impact positif relativement fort. En 2002, ce programme a été rebaptisé *Oportunidades* et il a reçu un prêt de 1 milliard USD de la Banque interaméricaine de développement pour qu'il puisse être étendu aux zones urbaines (c'est le prêt le plus important jamais accordé par cette institution).

Dans les pays où il n'existe pas d'indemnités de chômage, ces dernières ne peuvent servir de référence pour cibler les programmes du marché du travail comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE. La participation à ces programmes est volontaire ; les autorités ne gardent généralement pas trace de la situation des participants au regard de l'emploi avant et après leur participation aux programmes, et les fonds consacrés aux programmes actifs restent relativement faibles. Les programmes de travaux d'utilité publique sont un instrument traditionnel, dans le cadre des politiques d'aide sociale, pour faire reculer la pauvreté, les besoins étant ciblés : en proposant des salaires relativement bas, on est sûr que seuls ceux qui en ont vraiment besoin demanderont à travailler. Au Mexique, les dépenses relatives au *Programa de empleo temporal* (PET) ont atteint des sommets en 1999. Ce dispositif et le programme de formation *Probecat*, qui accorde des aides de faible niveau aux participants, sont les principaux postes de dépenses consacrés aux programmes actifs du marché du travail.

## Conclusions

Même si dans la majorité des pays de l'OCDE l'emploi informel n'atteint qu'un niveau assez faible, le contenir est un objectif essentiel pour les pouvoirs publics. Dans les pays de l'OCDE qui connaissent un emploi non déclaré assez important, une action s'impose sur un large front. On examinera ci-après les principaux enjeux et les recommandations stratégiques qui pourront être utiles pour le réexamen de la Stratégie pour l'emploi.

Premièrement, ce chapitre recommande un cadre de définition prenant en compte l'économie informelle à la fois sous l'angle de la production et de l'emploi et couvrant les formes d'activité informelle qui caractérisent les pays à revenu élevé, à revenu intermédiaire et à bas revenu. Certaines mesures seront probablement plus efficaces que d'autres pour lutter contre certaines formes d'activité informelle. Vu le caractère pluridimensionnel de l'emploi informel, l'utilisation de différentes méthodologies de mesure est préconisée (par exemple, les enquêtes spécifiques par interview, les estimations de l'économie non

observée dans les comptes nationaux et les calculs de l'impôt théoriquement dû, ce à quoi il faut ajouter les recherches de terrain).

Deuxièmement, une stratégie globale de lutte contre l'emploi informel doit viser les questions de gouvernance, notamment l'existence d'un cadre juridique efficace pour les activités de l'économie formelle, une rémunération suffisante des fonctionnaires et l'amélioration des moyens administratifs des autorités centrales, en particulier fiscales, dans l'ensemble du pays.

Troisièmement, il faut prendre en compte les interactions complexes entre la réglementation du travail, la perception de l'impôt et l'emploi informel. Une réglementation trop stricte du travail déclaré a tendance à susciter des activités qui relèvent du secteur informel ou sont entièrement non déclarées, mais on garde également à l'esprit dans ce chapitre que les autorités fiscales s'appuient souvent sur le dispositif réglementaire pour améliorer la perception de l'impôt dans le secteur du travail déclaré. Par exemple, lorsque certains employeurs ne déclarent que le salaire minimum et paient le reste de la rémunération de la main à la main, les recettes fiscales se trouveront maximisées si le salaire minimum atteint un niveau relativement élevé, ce qui exclura de l'emploi formel les travailleurs les moins productifs de l'économie. Cet exemple peut aider à comprendre pourquoi les pays à revenu intermédiaire semblent souvent ne pas pouvoir se sortir d'une situation de stricte réglementation du travail formel se doublant d'un niveau élevé d'emploi informel. Par conséquent, s'il est vrai que la « déréglementation » peut parfois convenir, ce qu'il faut fondamentalement, c'est concevoir une réglementation de meilleure qualité qui mette en œuvre efficacement les objectifs de perception de l'impôt et les autres objectifs, sans être pour autant coûteuse. Les mesures telles que les inspections sur place, qui permettent de détecter directement le travail non déclaré, et l'obligation faite à l'employeur de déclarer immédiatement toute embauche peuvent être particulièrement efficaces contre le travail entièrement non déclaré, et cette solution peut être confortée par des mesures de coordination et d'échange de renseignements entre les différentes administrations. Toutefois, certaines de ces mesures alourdissent le coût de la relation d'emploi et ne sont pas si efficaces pour lutter contre la sous-déclaration du travail. Dès lors, il faut créer chaque fois que possible une incitation économique à déclarer le travail. Lorsque les mécanismes d'incitation fonctionnent, on peut alléger les obstacles réglementaires et fiscaux au travail salarié faiblement rémunéré, à temps partiel ou temporaire, ce qui permettra d'atteindre des taux plus élevés d'emploi salarié formel, en particulier en terme d'effectifs.

Quatrièmement, il faudrait que les autorités fiscales s'efforcent de déterminer avec exactitude la valeur ajoutée (ventes moins achats) qui est créée dans les petites entreprises. C'est une incitation à déclarer les salaires. Par exemple, si le propriétaire d'une entreprise ne tient pas une véritable comptabilité et est imposé au forfait – sur la base d'indices simples comme la superficie du magasin – il bénéficie d'un taux marginal d'imposition des bénéfices qui est nul et dans ce cas l'entreprise réduira au minimum les salaires déclarés et paiera ses salariés en liquide dans toute la mesure du possible. Lorsque l'entrepreneur est imposé en fonction de ses véritables bénéfices, et que le taux marginal d'imposition des bénéfices est supérieur à celui qui frappe les salaires, il y a incitation à déclarer un maximum de salaires.

Cinquièmement, les politiques mises en œuvre doivent s'aligner sur la réalité. Dans les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire, l'entrepreneur individuel est

généralement un travailleur indépendant sans salariés, dont le revenu est faible et qui n'aura pas normalement à payer beaucoup d'impôts. Dans les pays à revenu élevé où l'emploi non déclaré se situe à un faible niveau, les travailleurs indépendants sont moins nombreux, mais ils ont généralement un revenu assez élevé et sont tenus de déclarer les salaires et cotisations de sécurité sociale de leurs salariés et d'établir des livres et des comptes qui permettront de déterminer avec exactitude les bénéficiaires. Les pouvoirs publics ne peuvent pas du jour au lendemain faire en sorte qu'un pays passe de la première à la deuxième situation ; c'est pourquoi ils devront agir dans la durée. Il faut assortir de sanctions les réglementations et les obligations déclaratives en vigueur, mais tout en gardant à l'esprit les possibilités d'assouplissement des réglementations « nocives » et d'allègement des formalités administratives. Une stratégie globale et sur certains points graduelle s'impose.

Enfin, dans les pays où l'emploi informel demeure très présent, il faut concevoir et mettre en œuvre la politique sociale et la politique de marché du travail d'une autre manière que celle qui prévaut dans les pays à revenu élevé. Les prestations d'aide sociale en faveur des personnes défavorisées ne peuvent être accordées essentiellement sur la base de documents administratifs faisant état des revenus des ménages, et les mesures actives du marché du travail ne peuvent être appliquées essentiellement sur la base du chômage recensé. Malgré tout, en général, les programmes sociaux bien gérés peuvent contribuer à lutter contre le travail informel. Par exemple, une indemnisation correcte du chômage, se doublant d'une lutte efficace contre la fraude, peut réduire le travail informel mal rémunéré et les organismes publics chargés du placement des travailleurs peuvent encourager les offres d'emploi dans l'économie formelle.

## Notes

1. Nous tenons à remercier Jacques Charmes, Søren Pedersen, Margit Schratzenstaller et Peter Birch Sørensen pour leurs commentaires et avis sur ce chapitre.
2. Dans l'étude de l'OCDE (2003b), on note que, dans les trois États baltes – Estonie, Lettonie et Lituanie – « les dépenses sociales représentent de 15 à 17 % du PIB, ce sur quoi les transferts de revenu au profit des ménages représentent de 10 à 13 %... C'est nettement moins que dans la plupart des pays de l'UE, et aussi moins qu'en Pologne, encore que ce soit comparable au niveau de dépenses aux États-Unis, au Canada et en Australie. L'écart avec les pays de l'UE s'explique en grande partie par les deux principaux postes de dépenses, à savoir la santé et les pensions. Les dépenses afférentes aux programmes du marché du travail apparaissent aussi modestes, dans les trois États baltes, au regard de ce qu'on observe dans les autres pays... Or, dans les États baltes, en dépit de ces niveaux de dépenses apparemment modestes,... les taux de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale assises sur l'emploi sont parmi les plus élevés au monde. Cette situation... s'explique apparemment en grande partie par la sous-déclaration des revenus et le travail dans le secteur informel, outre, pour ce qui concerne la Lettonie et la Lituanie, le fait que de nombreux travailleurs indépendants n'ont à cotiser à l'assurance sociale que pour de faibles montants ».
3. « Les étrangers comprennent immédiatement que tout est relatif en Italie. Nous n'autorisons personne à venir en Italie pour travailler, mais nous récompensons ceux qui transgressent la loi en régularisant leur situation [allusion aux cinq vagues de régularisation intervenues en Italie entre 1986 et 2002]. Notre attitude est perçue comme contradictoire, ce qui n'incite pas à se conformer à la loi et favorise les exploités » (Reyneri, 2003b, citant un travailleur social).
4. En revanche, en Emilie-Romagne, région du nord de l'Italie, la production informelle semble assez efficiente : « Les travailleurs sont embauchés de façon informelle et ils sont considérés comme des apprentis qui pourront, à terme, créer leur propre entreprise, et les rémunérations sont fiables... de nombreuses petites entreprises se concentrant sur certaines activités manufacturières ou sur la production de certains éléments... c'est ainsi qu'un sous-système d'entreprises s'est peu à peu mis en place dans lequel il n'y avait pas d'entreprise dominante. L'usine qui produisait le produit final

n'était pas nécessairement le centre du système car son rôle se limitait souvent à assembler divers éléments produits par d'autres entreprises » (Capecchi, 1989, cité par Portes et Haller, 2002). Cependant, cette efficacité apparente ne survit probablement que grâce à une certaine tolérance de la part des autorités, ce qui crée maints problèmes par ailleurs.

5. Les pays de l'Europe du Sud ne sont devenus des pays d'immigration massive qu'à partir de la fin des années 80. La Grèce, le Portugal et, dans une certaine mesure, l'Italie et l'Espagne ont introduit des mesures de régularisation, durci les sanctions contre les employeurs et instauré diverses autres mesures essentiellement à partir de la fin des années 90, et ces mesures peuvent avoir pris effet plus récemment.
6. Par exemple, le commerce de véhicules volés sera plus facile dans une économie où les garages sont déjà des entreprises non déclarées, faisant appel à du personnel lui-même non déclaré.
7. La Commission européenne (1998), après avoir donné la définition du travail non déclaré citée plus haut, estime que « la taille de l'économie non déclarée est comprise entre 7 et 16 % du PIB de l'UE ».
8. Le travail illégal du fait de l'absence de permis de travail, ou pour d'autres motifs, implique généralement, aussi, le non-paiement de l'impôt, ce qui signifie que les cas de fraude fiscale recouvrent d'autres situations d'illégalité. Les droits à l'assurance sociale peuvent être conservés même s'il y a sous-déclaration du travail ou si le travail est effectué dans le cadre d'un second emploi dissimulé, et ils peuvent faire défaut alors même que l'emploi a un caractère tout à fait formel (du fait qu'il est exigé un minimum de cotisations ou que les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par certains dispositifs, etc.), de sorte qu'on ne peut pas se fonder sur les droits à l'assurance pour définir ce qui est informel et ce qui est formel.
9. Renooy et al. (2004) suggèrent de distinguer entre les activités non déclarées « liées », « semi-autonomes » et « autonomes » : les activités non déclarées « liées » se déroulent dans le cadre d'une entreprise régulière mais n'apparaissent pas dans les comptes, et les activités non déclarées « autonomes » correspondent à des biens et services qui sont vendus directement au consommateur. La production des ménages, le troc et les échanges de services représenteraient une dernière catégorie.
10. Le travail non déclaré dans une entreprise familiale pourrait aussi être qualifié de « strictement informel » : les autorités ne cherchent guère à vérifier si les personnes déclarées sont véritablement celles qui travaillent.
11. Les revenus de subsistance peuvent ne pas être imposés en partie parce que la capacité contributive est faible : dans les États baltes, « la situation de pauvreté est qualitativement très différente de celle observée dans des pays plus riches, ainsi qu'en témoigne la part, beaucoup plus importante, consacrée à l'alimentation dans la consommation des ménages. En 2000 et 2001, les 20 % des ménages les plus pauvres en Lettonie et les 30 % des ménages les plus pauvres en Lituanie consacraient plus de la moitié de leur revenu total à l'alimentation » (OCDE, 2003b).
12. « Le secteur informel, dans le pays, n'est ni totalement légal, ni totalement illégal ; il se situe largement dans une zone grise, intermédiaire entre la totale légalité et la totale illégalité. Diverses évaluations effectuées dans le cadre d'enquêtes directes ou par des méthodes indirectes montrent que l'emprise du secteur informel dans l'économie se situe entre 30 et 40 ou 45 % du PIB. Par conséquent, nous avons un secteur informel assez étendu, mais le caractère informel varie selon les activités. Certaines activités sont typiquement informelles en Albanie : activités des familles rurales ; activités des microentreprises, individuelles ou familiales, généralement temporaires et presque toujours non déclarées ; entreprises déclarées, petites, moyennes ou grandes, qui, pour certains aspects, ont des activités informelles ; activités illégales et délictueuses comme le blanchiment d'argent, la contrebande, par exemple, qui, dans certains cas, peuvent être masquées en activités légales » (Ruli, 2003).
13. « En ce qui concerne la sous-déclaration habituelle et la fraude habituelle sur les déductions fiscales et les intérêts perçus, seule l'une des parties (celle qui commet la sous-déclaration) sait que l'activité en question n'est pas déclarée aux autorités. Les activités au noir, au sens strict du terme, concernent donc les situations dans lesquelles à la fois l'acheteur et le vendeur de l'activité savent ou suspectent que l'activité n'est pas déclarée aux autorités fiscales. Dans ce cas, l'acheteur et le vendeur se partagent, en quelque sorte, l'impôt et la TVA ainsi économisés » (Pedersen, 2003). Pour préciser la définition, la question de la Fondation Rockwool intègre un texte introductif dont il est donné lecture aux répondants : «... de vastes segments de la population acceptent les activités au noir et les transactions qui ne donnent pas lieu à facturation, autrement dit, les activités qui échappent au système fiscal et qui permettent à toutes les parties de faire l'économie des impôts et de la TVA, etc. »

14. Pahl (1988) aboutit à cette conclusion : « Au Royaume-Uni, le problème de l'économie non régulière est presque entièrement un problème de fraude fiscale de la part de ceux qui travaillent, principalement les travailleurs indépendants. » Dans l'étude de la RRV (1998), la conclusion est que « le travail illicite est principalement le fait des travailleurs indépendants et des étudiants. Les salariés et les retraités sont sous-représentés ».
15. La fraude fiscale de la part des commerçants qui sous-estiment leurs ventes, sans qu'il y ait collusion du client, n'est normalement pas qualifiée de « travail non déclaré », car il n'y a pas de dissimulation du travail (les horaires d'ouverture du magasin sont connus et aucunement dissimulés). Pour Kesselman (1997), « l'économie souterraine » et la « stricte fraude fiscale » sont les deux grands types d'économie informelle.
16. La « production souterraine » peut néanmoins être un concept qui couvre un champ plus étroit que le « travail non déclaré » si les entreprises déclarent leurs ventes correctement mais sans déclarer les revenus salariaux comme frais déductibles, effectuant à leur place des paiements en liquide aux salariés. Cette pratique est illégale mais dans certains cas elle permet une économie d'impôt, comme l'explique la section 4.B.
17. La sous-déclaration, autrement dit la situation dans laquelle l'employeur ne déclare qu'une partie du salaire effectivement versé aux travailleurs, n'est pas toujours reconnue dans les études. Pourtant, il existe bien des éléments qui indiquent que le phénomène est important. En Italie : « dans certaines zones de la Campanie, nous avons observé le cas de travailleurs semi-informels, autrement dit de travailleurs sous contrat d'emploi formel mais formellement rémunérés pour une partie seulement du temps. C'est une situation qu'on observe aussi, fréquemment, dans les Pouilles et dans le Basilicate qui, d'après ce que nous avons pu constater, est facilitée en partie par certaines mesures destinées à orienter vers l'économie formelle » (Bàculo, 2002). En Bulgarie : « il y a bien des cas où les termes du contrat de travail écrit ne correspondent pas aux conditions réelles de travail, en particulier en ce qui concerne la rémunération et les heures travaillées. Les salaires officiels déclarés par les entreprises peuvent être inférieurs aux salaires réels. Ainsi, une partie de la valeur ajoutée n'est pas déclarée officiellement... D'après une autre enquête, non représentative, auprès des petites et moyennes entreprises en Bulgarie, le nombre de personnes employées sans contrat de travail n'était que de 2.2 % en 1998... Travailler sous un faux contrat de travail est une façon beaucoup plus fréquente de participer au secteur informel de l'économie. D'après une enquête nationale effectuée en 1996, cela représenterait 22 % de l'ensemble des contrats. Dans une enquête réalisée en 1999, près des deux tiers des dirigeants ayant participé à l'enquête ont répondu que cette pratique était courante dans la plupart des entreprises... » (Chavdarova, 2003). En Estonie (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 2003) et dans les autres États baltes (OCDE, 2003b), on parle de « salaires d'enveloppe » à propos des salaires versés en espèces et, d'après Renooy *et al.* (2004), la pratique existe dans presque tous les pays d'Europe centrale et orientale, fût-ce, parfois, uniquement dans certains secteurs (voir également la section 3.A). Bernabé (2002) décrit un autre phénomène, le travail « de la main gauche », qui s'effectue généralement sur les heures de travail officielles, en utilisant l'outillage et les moyens de transport des entreprises d'État, pratique qui était fréquente en Union soviétique et qui s'est maintenue en Géorgie et en Russie après la transition.
18. Dans le questionnaire de la Fondation Rockwool – en particulier dans le texte dont il est donné lecture aux répondants (voir note 13 ci-dessus) – les transactions au noir sont expressément évoquées, mais pas la stricte fraude fiscale ni la sous-déclaration des revenus provenant de l'emploi principal. En Suède, pour le rapport RRV (1998), on a tenté de prendre en compte la fraude fiscale de la part des travailleurs indépendants dans le questionnaire, mais c'est exceptionnel. La sous-déclaration des gains du salarié dans le cadre de l'emploi principal peut impliquer une transaction au noir du fait de l'employeur, et non pas de la personne ayant répondu au questionnaire. Le questionnaire pourrait être modifié de manière à inclure des questions directes sur la fraude fiscale et les paiements en espèces, et le champ couvert serait ainsi plus proche de la notion de production souterraine évoquée au tableau 5.1, mais on peut être amené à s'interroger sur la sincérité des réponses à ce type de questions.
19. Dans le secteur de la confection, en France, le travail non déclaré revêt deux formes différentes. Dans les filières supérieures, les ateliers eux-mêmes sont connus des autorités publiques, mais « très souvent, des travailleurs à temps plein sont déclarés comme travailleurs à mi-temps, d'autres sont embauchés avec des contrats à durée déterminée, inférieurs à une semaine, à chaque fois qu'une grosse commande se présente. D'autres encore sont « prêts » par une autre entreprise, ou déclarés comme « travailleurs indépendants ». Dans les « filières de production au rabais », « [n]ombre de ces sites ont un profil traditionnel, celui d'unités de production familiales. Un ou plusieurs membres d'une même famille produisent donc chez eux les vêtements destinés aux clients... [T]outes ces unités sont quasiment clandestines. Elles se cachent dans une cave, dans le

- salon d'un pavillon de banlieue, dans la chambre à coucher ou la cuisine d'un appartement des cités de banlieue, ou bien encore dans un cabanon, au fond d'un jardin maraîcher. Si ces sites sont si discrets, c'est parce que leur existence repose sur un recours exclusif au travail clandestin. Aucun des travailleurs ni aucune des activités ne sont déclarés » (Iskander, 2000).
20. Yfantopoulos (2003) explique qu'« 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 ». En Grèce, indique l'auteur, les médecins travaillent pour le service de santé le matin, et pour des clients privés l'après-midi et le soir, bien que ce soit formellement interdit. En Jamaïque, en 1983, les retenues à la source que doivent pratiquer les employeurs sont restées en deçà des niveaux du barème pour plus de 90 % des salariés les mieux payés du secteur public, probablement en raison d'une pratique bien établie consistant à traiter le salaire comme une rémunération d'heures supplémentaires bien que les heures supplémentaires soient interdites dans le secteur public (Alm et al., 1990).
  21. L'étude du BIT (2002) rend compte de l'emploi informel dans l'emploi total non agricole, dans un grand nombre de pays, en procédant à des estimations à l'aide de la méthode du résidu, autrement dit en comparant les données provenant du recensement de la population et les données d'enquête sur les établissements : mais le seul pays de l'OCDE couvert par cette étude est le Mexique où l'on estime que 55 % de l'emploi non agricole est informel. Meldolesi (2003) fait valoir que les statistiques administratives, en elles-mêmes, sont utiles dans l'optique de l'action publique : les mesures de régularisation peuvent viser à augmenter l'emploi, tel que mesuré par les statistiques administratives de paiement des cotisations de sécurité sociale, afin de se rapprocher de l'objectif de 70 % de la population d'âge actif défini par la Communauté européenne. D'autres statistiques ne sont pas indispensables lorsqu'on sait déjà clairement quelles sont les mesures à prendre. En vérité, historiquement, les économies à haut niveau de revenu ont réalisé leur transition vers une économie salariée malgré le manque de grandes banques de données comparables. Pacolet et Marchal (2003b) estiment, pour leur part, que des statistiques adéquates sont une condition préalable indispensable pour lutter contre le travail au noir.
  22. Konijn (2003) explique que, bien que les contrôles fiscaux aléatoires puissent, en principe, fournir des estimations relativement directes de l'importance des revenus cachés, cette approche ne donne que peu de résultats car la plupart des pays n'entreprennent de contrôles fiscaux que lorsqu'il y a suspicion de fraude et les résultats ne peuvent donc être extrapolés.
  23. Borghi et Kieselbach (2000), citant des taux d'emploi non régulier de 30 % et plus en Grèce, en Italie et en Espagne, indiquent que leurs recherches effectuées sur la base d'interviews, dans le cadre du projet sur le chômage des jeunes, « confirment fondamentalement l'hypothèse générale selon laquelle l'économie immergée ne joue qu'un rôle limité dans la vie des jeunes chômeurs de longue durée dans les pays d'Europe du Nord. Par exemple, l'économie immergée apparaît de façon très sporadique dans les résultats de l'étude menée en Belgique... L'économie immergée semble n'avoir qu'une importance limitée pour le phénomène du chômage des jeunes, ainsi qu'en témoigne une étude menée en Suède... L'économie immergée semble jouer un rôle plus important en Allemagne... Néanmoins, s'agissant de l'Allemagne, les effets de l'économie immergée sont relativement limités... La situation, en revanche, est très différente dans les trois pays de l'Europe du Sud. Les estimations nationales de l'économie immergée dans chacun des trois pays en question montrent une réalité socioéconomique fortement conditionnée par ce phénomène... Nos travaux sur le terrain ont confirmé ces écarts entre les pays d'Europe du Nord et les pays d'Europe du Sud considérés dans cette étude ».
  24. En Australie, 6 % des répondants ont fait état de paiements en espèces, d'une valeur moyenne d'environ 2 000 AUD, au cours des douze derniers mois (Schneider et al., 2001).
  25. Pour la République tchèque et la République slovaque, Hanousek et Palda (2003a, 2003c) rendent compte d'une augmentation régulière de la proportion de répondants indiquant qu'ils ont « souvent » ou « parfois » été concernés par le secteur non déclaré, la proportion passant, entre 1995 et 2001, de 15.8 % à 23.9 % en République tchèque et de 9.1 % à 16.6 % en République slovaque. Le chiffre moyen d'heures de travail non déclarées, par semaine, lorsqu'une indication est fournie, n'apparaît pas particulièrement élevé puisqu'il serait de 3.2 heures en République tchèque et de 5.7 heures en République slovaque.
  26. Le PIB inclut les loyers imputés et la production de biens par les ménages pour leur usage propre. Dans le cadre de l'analyse revenu du PIB, les coûts de main-d'œuvre incluent les cotisations imputées aux régimes de pension par répartition.
  27. Par exemple, si les enquêtes de budget des ménages rendent compte correctement des dépenses d'alimentation mais sous-estiment les dépenses liées à la boisson, alors que les statistiques

concernant les taxes sous-estiment les dépenses d'alimentation mais rendent compte correctement des dépenses liées à la boisson, les postes « alimentation » et « boissons » devront être retraités séparément pour aboutir à une estimation correcte.

28. Parmi les autres méthodes utilisées pour améliorer l'exhaustivité des comptes nationaux, on peut citer les estimations spéciales fondées sur des enquêtes sur les dépenses des ménages et le solde produits pour les matériaux de construction, pour estimer le revenu provenant des réparations et améliorations sur l'habitat ; l'estimation du revenu brut sous forme de loyers, sur la base d'une enquête auprès des ménages concernant les loyers acquittés, multipliée par les estimations officielles du nombre de logements loués dans le stock de logements, afin d'éviter de se fonder sur les déclarations au fisc de revenus provenant de loyers ; l'utilisation d'enquêtes sur les dépenses des ménages pour en déduire les revenus générés par les services de garde d'enfants ; l'utilisation des informations provenant des contrôles fiscaux qui permettent d'estimer l'importance de la sous-estimation des revenus ; et l'utilisation des enquêtes de population active, recensements de population et enquêtes par branche pour estimer la proportion d'emplois non couverte dans le registre des entreprises (qui est souvent une source majeure d'informations pour les estimations de la production et des revenus dans le PIB).
29. Voir la soumission de l'Allemagne à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2003). Konijn (2003) émet, de même, cette mise en garde : « Les comptes nationaux s'attachent à inclure le revenu non observé dans leur mesure du PIB. Ils n'essaient pas, en principe, d'estimer séparément la taille de l'économie non observée (car cela n'aurait pas de signification économique). Généralement, ils n'essaient pas non plus de mesurer expressément le revenu non déclaré. Ce serait, certes, un agrégat intéressant, mais il est difficile, concrètement, de le mesurer. Cela impliquerait de distinguer, chaque fois, entre un élément déclaré et un élément non déclaré. Les sources statistiques nécessaires pour ce faire n'existent tout simplement pas. »
30. Les cotisations de sécurité sociale employeur représentent moins de la moitié des coûts de main-d'œuvre non salariaux dans certains pays, notamment le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (données 1996 tirées des *Comptes nationaux : tableaux détaillés 1984-1996* de l'OCDE).
31. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux afférents au personnel employé par les ménages peuvent être élevés si les dépenses déclarées de garde d'enfants sont fortement subventionnées (ce qui crée une incitation à la déclaration). De même, les dépenses d'alimentation et frais d'hébergement du personnel employé par les ménages peuvent être pris en compte dans les coûts de main-d'œuvre non salariaux.
32. La valeur ajoutée dans le secteur du personnel domestique n'apparaît qu'en tant que rémunération des travailleurs en Allemagne, mais est pour l'essentiel intégrée dans l'excédent brut d'exploitation aux Pays-Bas.
33. Renooy et al. (2004) parviennent au même type de conclusion, citant, par exemple, un chiffre de 3-4 % du PIB pour la Belgique, alors que d'autres sources UE évoquent une part de plus de 20 % (voir UE, 2000).
34. La part de la production souterraine aux prix du marché dans le PIB semble concorder en gros avec les estimations sur la base d'enquêtes de la part des activités au noir dans l'emploi total. Cependant, cette dernière est bien plus élevée que la part des activités au noir évaluée aux prix effectivement payés par les acheteurs. Cela pourrait être correct car, comme on l'a vu à la section 2, la production souterraine relève d'un concept plus large que les activités au noir. En appliquant les deux approches à la mesure, on peut avoir une estimation globale assez solide de la taille de l'économie informelle. Les enquêtes fournissent des informations sur les caractéristiques, démographiques notamment, des répondeurs.
35. Ainsi qu'on peut le voir dans la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires*, le taux de cotisation à la sécurité sociale est le même pour les salaires de 67 %, 100 % et 167 % du salaire de l'ouvrier moyen dans 16 pays sur 28 dans lesquels il est non nul.
36. Une autre bizarrerie, en Pologne, vient de ce que les recettes enregistrées comme cotisations employeur (c'est ainsi qu'elles sont considérées dans les *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, tableau 63) sont aussi décrites comme recettes communes des caisses d'assurance sociale, du travail et des assurances agricoles. Par conséquent, le chiffre indiqué inclurait, en fait, les cotisations salarié. Cette question est sans incidence sur le total des cotisations employeur et salarié.
37. En Norvège, les bénéficiaires industriels et commerciaux des sociétés à participation restreinte – autrement dit, en gros, les sociétés dans lesquelles les dirigeants sont aussi les principaux actionnaires – sont traités, au-delà d'un taux fixe de rendement du capital investi, comme revenus

d'activité des dirigeants, soumis aux prélèvements de sécurité sociale et à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (voir <http://odin.dep.no/fin/engelsk/> – direct taxes).

38. L'une des explications possibles à l'importante moins-value observée en Pologne est que certains salariés non agricoles paient des cotisations (faibles) à la caisse agricole KRUS (fortement subventionnée) au lieu de cotiser au régime général (ZUS). En principe, cette situation est admise lorsque la personne est membre d'un ménage comptant un agriculteur, et que l'activité non agricole a un lien avec la terre, mais on peut penser qu'il y a abus et interprétation laxiste de ces critères. On pourrait estimer qu'il s'agit là d'une forme de travail non déclaré.
39. Les « bizarreries », dans les pays à haut revenu, affectent, dans certains cas, les comptes nationaux : certains pays peuvent imputer les ajustements d'exhaustivité entièrement à la catégorie de revenu excédent brut d'exploitation, alors qu'ils devraient apparaître, pour partie, en rémunération des salariés ; et certains n'incluent apparemment, dans leurs tableaux habituels, qu'une partie de l'économie souterraine que les études ont mise en évidence (voir les notes du tableau 5.5 concernant l'Australie et le Canada).
40. Blakemore *et al.* (1996), extrapolant sur la base d'un échantillon de 875 entreprises dans l'Illinois, en 1987, estiment que les employeurs, aux États-Unis, ne déclarent pas 13.6 % de leurs effectifs, ce qui se traduit par une perte de 4.2 % des recettes théoriques de l'assurance chômage. La fraude consiste souvent à traiter comme contractants indépendants, à des fins fiscales, des travailleurs qui, en fait, sont salariés. Pacolet et Marchal (2003a) estiment, sur la base d'informations provenant d'audits, qu'environ 6 % des cotisations de sécurité sociale, en Belgique, en 1995, n'ont pas été recouvrées (ils citent aussi des estimations plus élevées émanant d'autres auteurs). Tansel (2000) cite des estimations pour la Turquie, se rapportant à 1989, 1994 et 1996, selon lesquelles 25 ou 35 % des salariés ne bénéficient d'aucune couverture de sécurité sociale, et se trouvent donc dans le secteur informel. En Corée, en 1999, lorsque l'assurance chômage a été étendue à la plupart des secteurs, en dehors des administrations publiques, indépendamment de la taille de l'entreprise, il est apparu que 35 % environ de l'effectif concerné n'étaient pas, en fait, enregistrés dans la base de données de l'assurance emploi (Hur, 2000). Au Mexique, près de 70 % de la population économiquement active (y compris les travailleurs indépendants) ne cotisent pas à la sécurité sociale (Packard *et al.*, 2001).
41. Voir plus haut la note 24 ; cependant, les informations chronologiques reposant sur un rappel rétrospectif dans le cadre d'une enquête unique, leur fiabilité suscite des doutes.
42. Au Royaume-Uni, un rapport officiel de 1981 estimait que 8 % des bénéficiaires de prestations de chômage travaillaient alors qu'ils n'en avaient pas le droit. A partir de 1986, avec le dispositif *Restart*, de nombreux bénéficiaires de prestations ne se sont pas présentés aux entretiens et ont perdu le bénéfice des prestations. Cela a été interprété par les responsables comme un effet dissuasif du dispositif sur le travail non déclaré (Price, 2000).
43. Sur le plan financier, les fraudes à la sécurité sociale, au Royaume-Uni, représenteraient un coût d'environ 2 milliards GBP chaque année et, sur ce montant, 60 % concerneraient les demandes de complément de revenu (*Income Support*), d'aide aux demandeurs d'emploi (*Jobseeker's Allowance*) et d'allocations logement (*Housing Benefit*) ([www.targetingbenefitfraud.gov.uk](http://www.targetingbenefitfraud.gov.uk)). Cependant, l'estimation paraît faible, car en se fondant sur les cas où il y a une forte suspicion de fraude, sans qu'on puisse en apporter la preuve, ce sont 3 milliards GBP supplémentaires qui seraient perdus chaque année (Darling, 1999).
44. Dans certaines comparaisons historiques ou internationales, une charge globale élevée de fiscalité aura tendance à paraître dans les situations où les taux s'appliquant aux bénéficiaires distribués sont encore plus élevés. Si ces taux élevés sont effectivement respectés on s'attend à un impact positif sur la déclaration de revenus salariaux, comme l'explique la section 4.B.
45. Au niveau microéconomique, Pedersen (1999, 2003) relève que les taux d'imposition moyens et marginaux sont en règle générale légèrement inférieurs pour ceux qui ont des activités non déclarées. Carillo et Pugno (2002) observent que, dans les régions du sud de l'Italie, le niveau de développement est moindre et l'économie souterraine plus répandue, alors même que ces régions sont soumises en gros au même système fiscal et aux mêmes réglementations que les régions du nord. Cependant, les estimations régionales indiquent que les taux d'emploi non régulier sont élevés même dans le nord de l'Italie (Muratore, 2003).
46. Lorsque les réglementations visant l'emploi s'appliquent dans une logique du tout ou rien, des réglementations plus strictes sont sans doute de nature à augmenter l'importance du travail entièrement non déclaré. Mais lorsqu'il existe une zone grise de respect partiel des réglementations, les mesures de mise en application sont sans doute de nature à réduire l'ampleur du phénomène. Fraser (2000) estime que le fait de faire respecter un salaire minimum, aux États-Unis, peut faire



que les employeurs soient moins incités à faire appel à des travailleurs immigrés clandestins, porteurs de documents de travail falsifiés.

47. Un système avec lequel l'impôt est dû sur un salaire minimum unique n'exploite pas pleinement la capacité contributive des travailleurs qui gagnent plus que le salaire minimum. Cependant, certains pays à haut niveau d'emploi informel ont une structure complexe de salaires minimaux, qui tient compte de diverses variables – branche d'activité, profession, niveau de qualification, ancienneté dans l'emploi et situation de famille. En Amérique latine, les salaires minimaux multiples sont courants (Gindling et Terrell, 2004). Dans six des treize pays examinés, plus de 10 % des travailleurs gagnent moins que le salaire minimum (IADB, 2004). On ne saurait exclure dans certains pays les cas où l'employeur paie l'impôt sur le salaire minimum pour ses travailleurs du secteur formel, ceux-ci étant rémunérés davantage ou moins sans que l'administration y prête beaucoup attention. Cette interprétation peut aider à expliquer pourquoi on a pu constater que les salaires plus élevés réagissent à l'évolution du salaire minimum (même lorsque la structure des salaires par rapport au salaire minimum n'est pas publiée officiellement, les autorités fiscales et les entreprises considèrent que c'est une base de négociation) et pourquoi les niveaux de salaire dans l'emploi informel augmentent lorsque le salaire minimum augmente (conclusions de Maloney et Nuñez, 2001, pour l'Amérique latine).
48. En Hongrie, les négociations tripartites sur le salaire minimum, de 1990 à 1998, ont entraîné une baisse régulière de sa valeur réelle, mouvement qui s'est inversé de façon spectaculaire en 1999-2002, à partir du moment où les pouvoirs publics ont fixé le salaire minimum de façon unilatérale (Kertesi et Köllö, 2003). Actuellement, les pouvoirs publics appliquent un taux fixe de cotisation patronale à l'assurance maladie (17 % du salaire minimum) pour des raisons budgétaires (OCDE, 2004a).
49. En Italie, les contrats de « réaligement » pour les travailleurs officiellement inscrits mais dont le salaire n'est pas totalement déclaré relèvent d'accords spontanés entre les entreprises et les syndicats (Meldolesi, 2003).
50. Comme on le note dans l'encadré 5.5, l'interprétation de ces estimations n'est pas claire.
51. Torrini (2002) observe que les taux de travail indépendant sont généralement liés à la réglementation des marchés de produits (ainsi qu'aux taux de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale, dans les pays à indice élevé de perception de la corruption). Un exemple de ce type de réglementation est la possibilité offerte aux (petits) commerçants au détail d'empêcher l'entrée des grandes chaînes de distribution sur le marché local.
52. L'incitation en termes de droits à la sécurité sociale à travailler de manière non officielle, pour les seconds apporteurs de revenu, est notée pour l'Espagne par Ahn et de la Rica (1997). Diamond et Gruber (1997) estiment qu'aux États-Unis le taux effectif de prélèvements sur le salaire (prélèvement net des prestations attendues de sécurité sociale par rapport aux cotisations) est beaucoup plus élevé pour le second apporteur de revenu que pour le premier au sein d'un couple marié.
53. De même, Marc et Kudatgobilik (2003) indiquent que, dans les pays comparativement pauvres du sud-est de l'Europe, la création et le développement des entreprises sont gravement handicapés par une application médiocre et arbitraire du droit, de la réglementation et des dispositions administratives. Citant des exemples pris aux États-Unis, Portes et Haller (2003) observent qu'en l'absence d'instances de contrôle « des transactions isolées avec une tierce personne peuvent néanmoins se produire entre étrangers, par exemple, la vente rapide d'un bien de contrebande, mais que les activités qui exigent davantage de ressources et s'inscrivent davantage dans la durée sont soumises à toutes sortes d'incertitudes et de dangers ».
54. Tapinos (2000) observe ainsi dans une étude consacrée au travail des migrants en situation irrégulière : « En réalité, dans la plupart des cas, il y a loin du contrôle de la violation du droit à la condamnation judiciaire. Il n'est pas surprenant que le processus légal s'arrête quelque part entre les deux, du fait des considérations locales et de pressions politiques qui mettent en avant les difficultés auxquelles seraient confrontées les entreprises si elles devaient payer le travail au taux courant du marché, et les risques de cessation d'activité qui affecteraient l'emploi des travailleurs nationaux. » Treisman (2000, 2003) présente un modèle dans lequel les administrations infranationales peuvent se livrer à une concurrence en offrant une « protection » aux entreprises vis-à-vis de l'administration centrale en les autorisant à accumuler des arriérés d'impôt. Treisman constate qu'en Russie, la décentralisation budgétaire – en vertu de laquelle les administrations régionales conservent par devers elles une fraction des impôts collectés dans leur région – s'est accompagnée d'une réduction des arriérés d'impôt.
55. On notera que le facteur le plus spécifique identifié par Viby Mogensem (2003) comme étant à l'origine de la diminution à long terme de la sous-déclaration au Danemark est une amélioration

progressive des capacités des autorités fiscales vis-à-vis des élus locaux. Les facteurs plus généraux sont, selon cet auteur, l'acceptation croissante de l'impôt et la reconnaissance de ses effets bénéfiques ainsi que le passage d'une économie agricole où le troc joue un grand rôle à une économie plus sophistiquée et plus réglementée, comportant plus de grandes entreprises et moins d'entrepreneurs individuels.

56. L'administration fiscale n'accorde pas la priorité au travail non déclaré aussi bien en Espagne (Mateman et Renooy, 2001) qu'au Royaume-Uni (Grabiner, 2000). « Lors de la mission sur place de l'OCDE en Lettonie et en Lituanie, il est apparu que les inspecteurs du travail se rendaient régulièrement dans les locaux de nombre de grandes entreprises, imposant des amendes aux employeurs en cas d'absence de contrat de travail... Récemment encore, l'inspection estonienne du travail vérifiait la légalité de tous les nouveaux contrats qui lui étaient déclarés, pratique en cours de réexamen... Le recouvrement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale relève de l'administration fiscale et non de l'inspection du travail. En Lettonie, en revanche, un service de l'inspection du travail visitée par la délégation de l'OCDE a coopéré avec l'administration fiscale pour réaliser des inspections conjointes dans les entreprises, afin de vérifier en même temps les versements d'impôts et les conditions de travail » (OCDE, 2003b).
57. Une innovation indiquée par l'Allemagne consiste à recruter des détectives privés pour attraper les travailleurs de l'économie clandestine (UE, 2003).
58. En France, « les employeurs peuvent dénoncer des personnes qui exercent un travail non déclaré (généralement dans des affaires de concurrence déloyale) » (Mateman et Renooy, 2001). Au Québec, un site web d'une association professionnelle de plombiers indique comment ils peuvent dénoncer les concurrents travaillant au noir ([www.cmmmq.org](http://www.cmmmq.org)). Au Royaume-Uni, le gouvernement a mis en place en 1998 une ligne d'appel employeur pour la lutte contre les fraudes qui se prévaut d'un succès immédiat ([www.dwp.gov.uk/mediacentre/dss/](http://www.dwp.gov.uk/mediacentre/dss/), janvier et février 1998). La page d'accueil de l'ATO (services fiscaux australien) invite à signaler les suspicions de fraude fiscale ([www.ato.gov.au](http://www.ato.gov.au)).
59. Les pays présentant de faibles taux de littératie ont tendance à s'appuyer sur les taxes à l'exportation et à l'importation, qui introduisent des distorsions considérables, mais qui peuvent être facilement recouvrées ; les pays en développement ont généralement largement recours à des impositions « forfaitaires » dans le cadre desquelles l'assiette d'imposition présumée est obtenue par une formule fondée sur des éléments qu'on peut facilement contrôler, par exemple, l'imposition des conducteurs de taxi sur la base du kilométrage de leur véhicule (Slemrod and Yitzhaki, 2000). L'imposition a aussi pris la forme de droits d'importation et d'exportation, d'octrois, d'impôts sur les portes et fenêtres ou les cheminées, etc., dans les pays européens à des stades antérieurs de leur développement. Jenkins et Khadha (2000) donnent un aperçu général saisissant de l'administration de l'impôt dans les pays à bas revenu, de son impact sur les relations économiques et des stratégies possibles de modernisation.
60. En Suède, le gouvernement se demande s'il convient d'introduire des caisses enregistreuses agréées dans des secteurs où interviennent des ventes directes au public, à savoir des systèmes de préservation de l'information et de protection contre les manipulations (Plan national d'action pour l'emploi de la Suède : UE, 2003). Le recours aux moyens de paiement électroniques comme les cartes de crédit facilite aussi la traçabilité des ventes.
61. L'inverse n'est pas vrai ; même si les autorités fiscales évaluent l'apport de main-d'œuvre, elles doivent aussi déterminer la valeur ajoutée. Les ressources pour l'évaluation étant limitées, il vaut mieux sans doute les consacrer surtout à la détermination de la valeur ajoutée, encore qu'une évaluation sur les deux points puisse permettre de diminuer le taux global de fraude fiscale.
62. Les stratégies d'application des lois fiscales en Australie, décrites en détail dans ATO (1998, 2003), sont axées sur la non-immatriculation d'une entreprise ou la non-présentation d'une déclaration d'impôt et sur l'existence et la régularité des états financiers d'une entreprise, sans prêter attention à la détection et à la déclaration du travail.
63. Les estimations reposant sur les extrapolations tirées du Taxpayer Compliance Measurement Program, qui avait vérifié un échantillon aléatoire de déclarations d'impôts sur le revenu, indiquent qu'en 1992 les entreprises individuelles du secteur non agricole avaient déclaré environ 68 % de leur bénéfice net d'entreprise. L'offre informelle (par exemple, les réparations de logements ou de véhicules, les services à domicile, rétribués en espèces) ont représenté quelque 21 % de la sous-déclaration globale du revenu net pour l'ensemble des contribuables (Erard, 1997). L'impact total de la fraude fiscale de la part des travailleurs indépendants aux États-Unis est en partie limité du fait de la faible proportion de l'emploi que ces travailleurs représentent (environ 7 % hors agriculture).
64. Les coûts administratifs liés au respect des obligations déclaratives et comptables de nature fiscale sont élevés, comme le montre notamment la publication de l'OCDE (2002) citée ci-dessus. Les

économies d'échelle et la division du travail pouvant réduire ce coût, le statut de salarié – l'employeur réglant alors ces questions – sera préféré par la plupart des travailleurs si le travail indépendant ne présente aucun avantage fiscal ou aucune possibilité de fraude. Dans l'économie salariée, le propriétaire de l'entreprise (avec des salariés) s'occupe des formalités administratives, de la comptabilité et de la fiscalité et il supporte le risque d'entreprise ; mais il faut que le propriétaire de l'entreprise soit rétribué en tant que ressource productive rare et non au moyen de taux d'imposition avantageux.

65. Le terme « effectif » s'entend ici dans le sens de « véritablement applicable » et non dans le sens de « moyenne statistique ». Le terme « marginal » vise la façon dont l'impôt varie lorsque le bénéfice imposable se modifie, contrairement à l'acception retenue dans certains ouvrages fiscaux, où il se réfère à des calculs de rentabilité de l'investissement marginal (qui subit l'effet des régimes d'amortissement accéléré, etc.). De plus, on entend par « bénéfices de l'entreprise » le « profit pur », qui comprend le revenu de l'effort et de l'efficacité de l'entrepreneur ; il ne s'agit pas du « profit normal » (le taux de marché sur un capital investi) qui est taxé séparément dans certains pays.
66. Les propriétaires gestionnaires d'entreprises constituées en société, qui peuvent retirer leur revenu sous la forme de dividendes ou sous la forme d'un salaire, constituent le principal cas limite lorsqu'il s'agit de définir le travail indépendant. On ne connaît pas leur propension à se déclarer comme travailleurs indépendants. Dans certains pays, on pose au travailleur indépendant des questions supplémentaires pour identifier les propriétaires gestionnaires d'entreprises constituées en société à reclasser dans les salariés, ce qui réduit nettement dans certains cas le niveau déclaré du travail indépendant. Généralement, environ 20 à 50 % des travailleurs indépendants ont des salariés (davantage en Allemagne et au Danemark, moins en Belgique et en Italie) (OCDE, 1992).
67. « La double imposition des dividendes au niveau de la société et au niveau de la personne physique était la règle dans les pays industrialisés jusqu'aux années 70. Bien que la Commission de l'UE ait échoué dans son programme d'harmonisation de l'impôt sur les sociétés... les 15 États membres sauf un ont pris des mesures pour réduire la double imposition des bénéfices des sociétés » (Genser, 2001).
68. Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'applique généralement aux revenus du travail indépendant de la même manière qu'aux revenus salariaux. Selon l'OCDE (1992), les taux des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants étaient analogues en 1990 aux taux cumulés des cotisations patronales et salariales applicables aux salariés en Australie, au Danemark et en Nouvelle-Zélande (pays où ces taux sont proches de zéro) ainsi qu'aux États-Unis et en Finlande, mais dans les autres pays ils étaient souvent deux fois moins élevés. Dans certains pays hors OCDE, les taux applicables aux travailleurs indépendants, surtout les taux marginaux, peuvent être minimaux, par exemple en Lettonie et en Lituanie, « un grand nombre de travailleurs indépendants ne sont tenus de cotiser aux assurances sociales que pour un faible montant... Les travailleurs indépendants du secteur non agricole de Lituanie sont généralement assurés sociaux, bien qu'ils ne cotisent que rarement au-delà du salaire minimum. C'est une condition pour l'immatriculation au registre des entreprises, obligatoire pour eux, mais pas pour les exploitants agricoles » (OCDE, 2003b).
69. Grabowski et Smith (1995) considèrent que pour les économies en transition une solution de compromis (mais ces auteurs n'envisagent pas les conséquences pour les travailleurs indépendants qui ont des salariés) consiste à utiliser au maximum l'imposition selon des signes extérieurs ou l'imposition forfaitaire lorsqu'elles correspondent en gros à la charge fiscale moyenne que les activités en cause supporteraient si elles étaient correctement taxées.
70. Les structures fiscales entrant en jeu pour l'allègement de la double imposition ont profondément évolué ces dernières années (Hamaekers, 2003).
71. On entend ici par « petites entreprises » les sociétés « à participation restreinte » : voir la note 37 ci-dessus et les ouvrages consacrés au système dual d'imposition des revenus. Dans ce cas, les faibles taux d'imposition des dividendes s'appliquent à un taux fixe de rendement du capital investi dans l'entreprise, mais pas à une variation marginale des bénéfices.
72. La France accordait également l'allègement total de la double imposition, mais elle appliquait pour d'autres raisons un taux maximum d'imposition des bénéfices distribués qui était relativement élevé.
73. Le taux combiné, s'appliquant aux bénéfices distribués de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les personnes physiques au maximum du barème, était inférieur au taux moyen d'imposition des revenus du travail (dans le cas d'un célibataire gagnant 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, y

compris les cotisations de sécurité sociale) en 1999 et/ou en 2002 dans les quatre pays en transition de l'OCDE (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque), dans les pays à système dual d'impôt sur le revenu où les sociétés à participation restreinte sont imposées très différemment (Finlande, Norvège et Suède) et, à un faible degré, en Allemagne, en Belgique, en Grèce et en Italie (taux d'imposition repris de la publication de l'OCDE, *Les impôts sur les salaires* ; Joumard, 2001 ; Schratzenstaller, 2003). Les impôts sur les bénéfices distribués seront plus faibles lorsque le revenu du propriétaire de l'entreprise n'atteint pas la tranche supérieure d'imposition, et les taux marginaux d'imposition des revenus du travail seront souvent supérieurs aux taux moyens, de sorte que dans ces pays, pour tout un éventail de situations dans lesquelles se trouvent les petites entreprises, on peut dégager une économie d'impôt en payant en liquide les salariés, totalement ou partiellement. Dans d'autres pays de l'OCDE (y compris la Corée, l'Espagne, le Mexique, le Portugal et la Turquie), les taux maximums d'imposition des bénéfices distribués des entreprises sont généralement supérieurs de 10 à 35 points aux taux moyens frappant les revenus du travail, ce qui donne à penser qu'il n'y a pas d'incitation générale à la non-déclaration des salaires dans le cas d'une société.

74. En Allemagne, le principe selon lequel l'impôt sur les sociétés frappant les bénéfices non distribués ne doit pas être inférieur au taux marginal maximum d'imposition des revenus des personnes physiques a représenté une contrainte politique fondamentale lors de nombreuses réformes fiscales (Ganghof, 2000).
75. Lee et Gordon (2003) observent, à partir de données de séries chronologiques discrétisées concernant la période 1972-1998 et portant sur 87 pays, que les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale (qui reflètent les revenus salariaux) sont corrélées de façon positive avec le taux maximum de l'impôt sur les sociétés et de façon négative avec le taux maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; autrement dit, ils constatent que les taux légaux d'imposition des salaires par rapport aux taux d'imposition des bénéfices des sociétés exercent une influence sur la répartition de la valeur ajoutée entre les salaires ou les bénéfices de la société. En 1985, l'Italie avait un taux légal maximum pour l'impôt sur les sociétés inférieur à celui des autres pays de l'OCDE sauf la Suisse, d'après les données de Lee et Gordon. Selon eux, un impôt sur les sociétés à faible taux encourage « l'activité entrepreneuriale », mais les données sont compatibles avec d'autres mécanismes comme un volume variable de salaires versés en liquide et non déclarés.
76. Au total, les taux de cotisations patronales et salariales de sécurité sociale atteignent 45 % ou plus en Hongrie, en Pologne, en République slovaque et en République tchèque et 33 % ou plus dans les autres pays en transition (pour lesquels des données figurent dans Dabrowski et Tomczynska, 2001 et dans OCDE, 2003b). Grabowski et Smith (1995) montrent que des ressources administratives limitées et d'autres facteurs ont amplifié les difficultés rencontrées pour évaluer les revenus des petites entreprises dans les économies en transition.
77. L'OCDE (1990, graphique 6.8) fait apparaître une corrélation au niveau international entre une variable fiscale – l'économie d'impôt (en 1974-1978) lorsque le salaire de l'époux est ramené de 1.33 à une fois le salaire de l'ouvrier moyen (OM) et celui de l'épouse est porté de 0 à 0.33 fois le niveau du salaire de l'OM – et le taux d'activité à temps partiel des femmes. L'Australie, le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède présentaient des valeurs assez élevées pour ces deux variables. Roed et Strøm (2002) font valoir que la décision d'activité ou de non-activité – plus que la décision concernant l'horaire de travail – est sensible à ces incitations, surtout parmi les travailleurs les moins qualifiés.
78. L'Allemagne est dotée d'une disposition fiscale en partie analogue qui accorde pour les emplois à bas salaire (pendant plusieurs années, les emplois rémunérés au-dessous de 630 DEM par mois ; depuis 2003, les emplois rémunérés à moins de 400 EUR) une exonération de cotisations salariales et une réduction des cotisations patronales. Cette mesure est censée en partie promouvoir l'emploi, mais c'est aussi une mesure qui permet à une partie des activités de l'économie souterraine de s'exercer légalement.
79. En France, l'utilisation du chèque emploi-service dispense l'employeur des formalités administratives liées à l'embauche et à l'emploi du salarié ; ce chèque est un moyen de paiement, qui fait également office de contrat de travail à durée déterminée ou à temps partiel. L'employeur paie des cotisations de sécurité sociale assez élevées, mais il bénéficie d'un crédit d'impôt pour 50 % du coût total de main-d'œuvre jusqu'à un certain plafond. Le nombre des employeurs bénéficiant de ce régime est passé de 250 000 à la fin de 1995 à près de 800 000 en 2002. Les salariés concernés étaient plus de 400 000, chacun travaillant en moyenne 400 heures par an (Adjerad, 2003). En Allemagne, le *Haushaltsscheck* a été assez peu utilisé parce que les avantages fiscaux étaient faibles pour l'employeur (10 %), des conditions restrictives s'appliquaient jusqu'en 2003 et, plus récemment, et il y a peu de droits supplémentaires de sécurité sociale pour les travailleurs dans un « minijob » (Jaehrling, 2003).

80. La RRV (1998) suggère une généralisation du principe des déductions fiscales pour les services domestiques. Le contribuable pourrait bénéficier d'une déduction de base jusqu'à un certain montant, dès lors qu'il présente les reçus et factures, ou ce système pourra être simplifié en autorisant le contribuable à présenter une liste des factures et reçus qui justifient son droit à réduction ou déduction fiscale, et les autorités fiscales pourraient ensuite procéder à des contrôles ponctuels. Cela encouragerait l'acheteur à demander une facture et atténuerait le biais fiscal en faveur des activités de bricolage. Mais cela pourrait aussi créer de nouvelles formalités et de nouvelles possibilités de fraude.
81. Pacolet et Marchal (2003c) se prononcent contre le principe général de suppression de l'obligation fiscale lorsque l'impôt est plus difficile à recouvrer.
82. L'OCDE (2003b) cite plusieurs exemples observés dans les États baltes.
83. Lorsque l'on compare la situation dans 14 pays (Gray, 2003, tableau 1), il apparaît que c'est au Canada et au Japon que le taux de sanction pour défaut de recherche d'emploi ou refus d'un emploi acceptable est le plus faible ; ce sont deux des trois pays pris en compte dans le tableau où la durée de l'assurance chômage est inférieure à une année (compte non tenu de l'Australie et du Royaume-Uni où il existe des prestations d'assistance de durée indéfinie).
84. Les limites de durée pour l'aide sociale posent les mêmes problèmes que les limites de durée d'indemnisation. Comme le relève Grabowski (2003), des prestations de très faible niveau, qui ne font pas véritablement reculer la pauvreté, créent des incitations à travailler dans le secteur informel.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2004), *The Underground Economy and Australia's GDP*, Cat. n° 5257.0, mars.
- ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) (2003), *Lutte contre le travail illégal : bilan 2002* ([www.acoss.fr](http://www.acoss.fr) – publications – études).
- Adjerad, S. (2003), « Dynamisme du secteur des emplois familiaux en 2002 », *DARES Premières Informations*, n° 51.1, décembre ([www.travail.gouv.fr/etudes/etudes\\_f.html](http://www.travail.gouv.fr/etudes/etudes_f.html)).
- Ahn, N. et S. de la Rica (1997), « The Underground Economy in Spain: an Alternative to Unemployment? », *Applied Economics*, n° 29, juin, pp. 733-743.
- Alm, J., R. Bahl et M. Murray (1990), « Tax Structure and Tax Compliance », *Review of Economics and Statistics*, vol. 72, n° 4, novembre, pp. 603-613.
- ATO (Australian Tax Office) (1998), *Improving Tax Compliance in the Cash Economy, Second Report of the Cash Economy Task Force*, Canberra (<http://ctsi.anu.edu.au/publications.html>).
- ATO (2003), *The Cash Economy under the New Tax System, Third Report of the Cash Economy Task Force*, Canberra ([www.ato.gov.au/content/downloads/N9544CEbookfinal.pdf](http://www.ato.gov.au/content/downloads/N9544CEbookfinal.pdf)).
- Avignon Academy (2002), *Undeclared Work: Empirical Evidences and New Policy Issues at European Level* ([www.academyavignon.net/undwork.htm](http://www.academyavignon.net/undwork.htm)).
- Bàculo, L. (2002), « The Shadow Economy in Italy: Results from Field Studies » ([www.academyavignon.net/undwork.htm](http://www.academyavignon.net/undwork.htm)).
- Bangasser, P. (2000), « The ILO and the Informal Sector: an Institutional History », ILO Employment Paper, 2000/9 ([www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep00-9.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep00-9.htm)).
- Belev, B. (dir. pub.) (2003), *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*, Centre for the Study of Democracy (in partnership with the World Bank and the Bertelsman Group) ([www.csd.bg](http://www.csd.bg) – publications), pp. 139-174.
- Bernabé, S. (2002), « Informal Employment in Countries in Transition: a Conceptual Framework », Centre for Analysis of Social Exclusion Paper 56 (<http://sticerd.lse.ac.uk/case/publications/casepapers.asp>).
- Blades, D. et Roberts, D. (2002), « Mesurer l'économie non observée », *Cahiers statistiques de l'OCDE*, n° 5, OCDE, Paris ([www.oecd.org/std](http://www.oecd.org/std)).
- Blakemore, A., P. Burgess, S. Low et R. St. Louis (1996), « Employer Tax Evasion in the Unemployment Insurance Program », *Journal of Labor Economics*, vol. 14, n° 2, avril, pp. 201-230.
- Borghi, V. et T. Kieselbach (2000), « The Submerged Economy as a Trap and a Buffer: comparative evidence on long-term youth unemployment and the risk of social exclusion in Southern and Northern Europe », article présenté au groupe de travail de l'UE « Unemployment, Work and Welfare », Directorate General Research of the European Commission, Bruxelles, 11-13 novembre ([www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf\\_work.htm](http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf_work.htm)).
- Brodersen, S. (2002), « Big Increase in Do-it-Yourself (DIY) Home Repairs and Improvements », *Rockwool Foundation Newsletters*, mars ([www.rff.dk/ukhome.htm](http://www.rff.dk/ukhome.htm)).
- Brodersen, S. (2003), *Do-it-yourself Work in North-Western Europe. Maintenance and improvement of homes*, Rockwool Foundation Research Unit Study n° 11, Copenhague.
- Bruyninckx, H. (1998), « Social Identity Card Marks New Step in Fight against Social Fraud » ([www.eiro.eurofound.ie/1998/05/inbrief/be9805237n.html](http://www.eiro.eurofound.ie/1998/05/inbrief/be9805237n.html)).
- Capecchi, V. (1989), « The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization », in A. Portes, M. Castells et L. Benton (dir. pub.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, pp. 189-215.

- Carillo, R. et M. Pugno (2002), « The Underground Economy and the Underdevelopment Trap », *Economia*, Technical Report 1, Université de Trento (<http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00000024/>).
- Chavdarova, T. (2003), « Transactions versus Work: The Informal Economies in Bulgaria in the 1990s », in Belev (dir. pub.).
- Chen, D., F. Lee et J. Mintz (2002), « Taxation, SMEs and Entrepreneurship », STI Working Paper, n° 2002/9, OCDE, Paris ([www.oecd.org/sti](http://www.oecd.org/sti)).
- Çinar, D., A. Gächter et H. Waldrach (2000), *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, Eurosociological Reports, vol. 67, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.
- Commission européenne (1998), « Communication sur le travail non déclaré », COM(1998)219 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/docs/com98-219\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_fr.pdf)).
- Commission européenne (2003), *Stratégie européenne pour l'emploi : Plans d'action nationaux pour l'emploi 2003* ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_fr.htm)).
- Cullen, J. et R. Gordon (2002), « Taxes and Entrepreneurial Activity: Theory and Evidence for the U.S. » (<http://econ.ucsd.edu/~rogordon/papers.html>).
- Dabrowski, M. et M. Tomczynska (2001), « Tax Reforms in Transition Economies – a Mixed Record and Complex Future Agenda », Centre for Social and Economic Research, Studies and Analyses n° 231 ([www.case.com.pl](http://www.case.com.pl)).
- Darling, A. (1999), *A New Contract for Welfare: Safeguarding Social Security*, Green Paper (Cm 4276) ([www.dwp.gov.uk/publications/dss/1999/fraud/index.asp](http://www.dwp.gov.uk/publications/dss/1999/fraud/index.asp)).
- Diamond, P. et J. Gruber (1997), « Social Security and Retirement in the U.S. », document de travail NBER n° 6097.
- DILTI (Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal) (2002), *Plaquette de présentation de la DILTI* ([www.travail.gouv.fr/ministere/dilti.html](http://www.travail.gouv.fr/ministere/dilti.html)).
- Djankov, S., I. Lieberman, J. Mukherjee et T. Nenova (2003), « Going Informal: Benefits and Costs », in Belev (dir. pub.).
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough et P. Whiteford (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*, Department of Social Security Research, rapport n° 46, HMSO, Londres.
- Enste, D. (2003), « Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries », in Belev (dir. pub.).
- Erard, B. (1997), « A Critical Review of the Empirical Research on Canadian Tax Compliance », Department of Finance, Business Income Tax Division, document de travail 97-6 ([www.fin.gc.ca/taxstudy/wp97-6e.html](http://www.fin.gc.ca/taxstudy/wp97-6e.html)).
- Eurostat (2002), *Statistiques sociales européennes. Politiques du marché du travail. Dépenses et bénéficiaires : Données 2000*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Feige, E. et I. Urban (2003), « Estimating the Size and Growth of Unrecorded Economic Activity in Transition Countries: a Re-evaluation of Electric Consumption Method Estimates and their Implications », William Davison Institute, document de travail n° 636 ([www.wdi.bus.umich.edu](http://www.wdi.bus.umich.edu)).
- Fraser, J. (2000), « La prévention et la lutte contre l'emploi d'étrangers en situation irrégulière aux États-Unis », in OCDE (2000b).
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann et P. Zoido-Lobaton (2000), « Dodging the Grabbing Hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries », *Journal of Public Economics*, vol. 76, n° 3, juin, pp. 459-493.
- Fries, S., T. Lysenko et S. Polanec (2003), « The 2002 Business Environment and Enterprise Performance Survey: Results from a Survey of 6,100 firms », EBRD, document de travail n° 84 ([www.ebrd.com/pubs/find/index.htm](http://www.ebrd.com/pubs/find/index.htm)).
- Ganghof, S. (2000), « Corporate Tax Competition, Budget Constraints, and the New Trade-Offs in Domestic Tax Policy: Germany and Italy in Comparative Perspective » ([www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/downloads\\_de.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/downloads_de.html)).
- Genser, B. (2001), « Corporate Income Taxation in the European Union: Current State and Perspectives », Centre for Tax System Integrity, document de travail n° 17 (<http://ctsi.anu.edu.au/publications.html>).
- Gervais, G. (1994), *The Size of the Underground Economy: A Statistics Canada View*, Statistics Canada, Catalogue n° 13-603E, n° 2, juin.

- Ghersi, E. (1997), « The Growing Importance of Informality and Possibilities for Integration », dans Lippert et Walker (dir. pub.).
- Gindling, T. et K. Terrell (2004), « Legal Minimum Wages and the Wages of Formal and Informal Sector Workers in Costa Rica », IZA Discussion Paper n° 1018 ([www.iza.org](http://www.iza.org) – publications).
- Grabiner, Lord (2000), *The Informal Economy*, HM Treasury Public Enquiry Unit, HMSO, Londres ([www.hm-treasury.gov.uk/documents/taxation\\_work\\_and\\_welfare/tax\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/taxation_work_and_welfare/tax_index.cfm) – other tax issues).
- Grabowski, M. (2003), « Informal Labor Market and Informal Economy during Economic Transition: The Polish Perspective », in Belev (dir. pub.).
- Grabowski, M. et S. Smith (1995), « The Taxation of Entrepreneurial Income in a Transition Economy: Issues Raised by Experience in Poland », CEPR Discussion Paper n° 1166 ([www.cepr.org/pubs/dps/DP1166.asp](http://www.cepr.org/pubs/dps/DP1166.asp)).
- Gray, D. (2003), « National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », Social, Employment and Migration Working Paper, n° 14, OCDE, Paris ([www.oecd.org/employment](http://www.oecd.org/employment) – employment policy – working papers).
- Hales, J., R. Taylor, W. Mandy et M. Miller (2003), *Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas*, DWP/JAD Research and Analysis Publications n° 176, novembre ([www.dwp.gov.uk/jad/index\\_intro.asp](http://www.dwp.gov.uk/jad/index_intro.asp)).
- Hamaekers, H. (2003), « Taxation Trends in Europe », *Asia-Pacific Tax Bulletin*, février ([http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/conference\\_rome.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/conference_rome.htm)).
- Hanousek, J. et F. Palda (2002), « Quality of Government Services and Tax Evasion; A Look at the Czech and Slovak Republics », presentation to CERGE-EI Round Table Discussion ([www.cerge-ei.cz/pdf/events/RTNov2002.pdf](http://www.cerge-ei.cz/pdf/events/RTNov2002.pdf)).
- Hanousek, J. et F. Palda (2003a), « Why People Evade Taxes in The Czech and Slovak Republics: a Tale of Twins », in Belev (dir. pub.).
- Hanousek, J. et F. Palda (2003b), « Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries », polycopié (<http://home.cerge-ei.cz/hanousek/evasion>).
- Hanousek, J. et F. Palda (2004), « Mission Implausible III: Measuring the Informal Sector in a Transition Economy using Macro Methods », polycopié (<http://home.cerge-ei.cz/hanousek/>).
- HM Customs and Excise (2002), *Measuring Indirect Tax Losses* ([www.hm-treasury.gov.uk/documents/taxation\\_work\\_and\\_welfare/tax\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/taxation_work_and_welfare/tax_index.cfm) – other tax issues).
- Hur, J.-J. (2000), « Expanding the Coverage of Korea's Unemployment Insurance System », paper presented at the International Conference on Economic Crisis and Labour Market Reform: the Case of Korea ([www.kli.re.kr/20\\_english/04\\_forum/list.asp](http://www.kli.re.kr/20_english/04_forum/list.asp)).
- Husmanns, R. et B. du Jeu (2001), « ILO Compendium of Official Statistics on Employment in the Informal Sector », STAT document de travail n° 1, Genève ([www.ilo.org/public/english/employment/infeco/publ.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/publ.htm)).
- IADB (Inter-American Development Bank) (2004), *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*, 2004 Economic and Social Progress Report, John Hopkins University Press, Washington D.C.
- Iskander, N. (2000), « Les immigrés en situation irrégulière employés dans l'industrie de la confection à Paris et dans la proche banlieue », in OCDE (2000b).
- ISTAT (2003), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali: Anno 2000* ([www.istat.it/Comunicati/Fuori-cale/allegati/La-misura-/2stima-del-Pil.pdf](http://www.istat.it/Comunicati/Fuori-cale/allegati/La-misura-/2stima-del-Pil.pdf)).
- Jaehrling, K. (2003), « Political Reforms in the Domestic Service Sector – Aims and Impact », paper presented at the conference on Models of Domestic Services, Université de Munich, septembre ([www.iatge.de/aktuell/veroeff/2003/jaehr01.pdf](http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/2003/jaehr01.pdf)).
- Jenkins, S. et R. Khadka (2000), « Modernization of Tax Administration in Low-Income Countries: the Case of Nepal », CAER II Discussion Paper n° 68 ([www.cid.harvard.edu/caer2/htm/](http://www.cid.harvard.edu/caer2/htm/)).
- Johnson, S., D. Kaufmann et P. Zoido-Lobaton (1998), « Regulatory Discretion and the Unofficial Economy », *American Economic Review*, vol. 88, n° 2, mai, pp. 387-392.
- Johnson, S., J. McMillan et C. Woodruff (2002), « Property Rights and Finance », document de travail, NBER n° 8852.
- Jönsson, H. (2002), « Undeclared Work in Sweden – Results and Recommendations » ([www.academyavignon.net/undwork.htm](http://www.academyavignon.net/undwork.htm)).



- Journard, I. (2001), « Tax Systems in European Countries », Economics Department Working Papers, n° 301, OCDE, Paris ([www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco)).
- Kallay, L. (2003), « Barriers to Participation: the Informal Sector in Emerging Democracies: the case of Hungary », in Belev (dir. pub.).
- Kazemier, B. (2003), « The Measurement of the Non-observed Economy in the Dutch National Accounts », paper presented to seminar « The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues », 20 janvier, Rome ([www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm) – bibliografia).
- Kertesi, G. et J. Köllö (2003), « Fighting “Low Equilibria” by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment », IZA Discussion Paper n° 970.
- Kesselman, J. (1997), « Policy Implications of Tax Evasion and the Underground Economy », in Lippert et Walker (dir. pub.).
- Konijn, P. (2003), « Vérification du PNB des États membres de l’UE : Inclusion de l’économie souterraine », *Revue belge de la sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 817-823.
- Kuchta-Helbling, C. (2002), « Barriers to Participation: the Informal Sector in Developing and Transition Countries », article présenté à la conférence « Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience », Zagreb ([www.ijf.hr/UE\\_2002/program.html](http://www.ijf.hr/UE_2002/program.html)).
- Lee, Y. et R. Gordon (2003), « Tax Structure and Economic Growth » (<http://econ.ucsd.edu/~rogordon/papers.html>).
- Leibfritz, W., J. Thornton et A. Bibbee (1997), « Taxation and Economic Performance », Economics Department Working Paper, n° 176, OCDE, Paris ([www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco)).
- Lippert, O. et M. Walker (dir. pub.) (1997), *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, The Fraser Institute (<http://collection.nlc-bnc.ca/100/200/300/fraser/underground/index.html>).
- Maloney, W. et J. Nunez (2001), « Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America », World Bank Latin American and Caribbean Region, Policy Research Working Paper n° 2597 ([www-wds.worldbank.org/default.jsp](http://www-wds.worldbank.org/default.jsp)).
- Marc, A. et Z. Kudatgobilik (2003), « Poverty and Informality in Southeast Europe », in Belev (dir. pub.).
- Marie, C.-V. (2000), « La lutte contre l’emploi des étrangers sans titre en France », in OCDE (2000b).
- Marini, P. et J. Bourdin (2003), *Rapport d’information sur les réformes fiscales intervenues dans les pays européens au cours des années 1990* ([www.senat.fr/rapinf02.html](http://www.senat.fr/rapinf02.html)).
- Mateman, S et P. Renooy (2001), « Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combatting Undeclared Labour: Final Report », Regioplan Research Advice and Information, Amsterdam ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/docs/undeclared\\_labour.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/undeclared_labour.pdf)).
- Meldolesi, L. (2003), « Policy for the Regulation of the Underground Economy and Employment », *Review of Economic Conditions in Italy*, n° I, janvier-avril ([www.emersionelavorononregolare.it/catania/index.php](http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/index.php)).
- Migueloz Lobo, F. (1988), « Irregular Work in Spain », Final Report for the EC Program of Research on the Black Economy in Europe (V/1778/88-EN).
- Moreno, L., M. Matsaganis, M. Ferrera, L. Capucha et L. Moreno (2003), « ¿Existe una “malla de seguridad” en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal », document de travail UPC 03-17 ([www.iesam.csic.es/doctrab.htm](http://www.iesam.csic.es/doctrab.htm)).
- Muratore, L. (2003), « Undeclared Work Increases » ([www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int) – browse by country – Italy).
- Nam, C., R. Parsche et B. Schaden (2001), « Measurement of Value Added Tax evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data », document de travail CESifo n° 431 ([www.cesifo.de](http://www.cesifo.de)).
- OCDE (1986), « L’emploi dissimulé », chapitre 3, *Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1990), « Contributions patronales ou contributions salariales: l’incidence sur l’emploi », chapitre 6, *Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1992), « Évolution récente du travail indépendant », chapitre 4, *Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1993), *Le service public de l’emploi en Espagne, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (1997b), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (1998), *Le service public de l’emploi en Grèce, en Irlande et au Portugal*, Paris.
- OCDE (2000a), « La renaissance partielle de l’emploi indépendant », chapitre 5, *Perspectives de l’emploi*, Paris ([www.oecd.org/els/employmentoutlook](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook)).

- OCDE (2000b), *Combattre l'emploi illégal d'étrangers*, Paris.
- OCDE (2002), *La paperasserie vue par les entreprises: Les charges administratives et réglementaires des petites et moyennes entreprises*, Paris.
- OCDE (2003a), « Prestations et emploi : amis ou ennemis ? », chapitre 4, *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2003b), *Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries*, Paris.
- OCDE (2003c), *Manuel sur la mesure de l'économie non observée*, établi conjointement avec l'Organisation internationale du travail, le Fonds monétaire international et le Comité inter-États pour la statistique de la Communauté des États indépendants ([www.oecd.org/std](http://www.oecd.org/std) – publications).
- OCDE (2004a), *Étude économique de la Hongrie*, Paris.
- OCDE (2004b), « L'emploi informel : la mesure par les méthodes d'enquête et les revues nationales de politique », annexes 1 et 2 du chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de 2004* de l'OCDE ([www.oecd.org/els/employmentoutlook](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook)).
- OIT (2002), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Genève ([www.ilo.org/public/english/employment/infeco/publ.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/publ.htm)).
- OIT (2003), *Principaux indicateurs du marché du travail: 3<sup>e</sup> série*, Genève.
- Ott, K. (2002) « The Underground Economy in Croatia 1990-2000 », Institute of Public Finance Occasional Paper, n° 12 ([www.csd.bg/news/bert/croatia\\_presentation.PDF](http://www.csd.bg/news/bert/croatia_presentation.PDF)).
- Packard, T., N. Shinkai et R. Fuentes (2001), « The Reach of Social Security in Latin America and the Caribbean », background paper for Regional Study on Social Security Reform, Banque mondiale (<http://wbi0018.worldbank.org/external/lac/lac.nsf> – office of the chief economist – research – poverty and inequality).
- Pacolet, J. et A. Marchal (2003a), « Fraude sociale et travail au noir en Belgique: quête de l'indéfinissable? », *Revue belge de sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 689-724.
- Pacolet, J. et A. Marchal (2003b), « Le travail au noir en Europe analysé sous un angle belge : conscience accrue de la triple menace pesant sur l'État-providence », *Revue belge de sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 783-823.
- Pahl, R. (1988), « The Black Economy in the United Kingdom », final report for the EC Program of Research on the Black Economy in Europe (V/1775/88-EN).
- Pedersen, S. (1998), *The Shadow Economy in Western Europe: Measurement and Results for Selected Countries*, Rockwool Foundation Research Unit Study, n° 5, Copenhague.
- Pedersen, S. (1999), « The Black Sector in Denmark in 1998 », Rockwool Foundation Research Unit Newsletter, août ([www.rff.dk/ukhome](http://www.rff.dk/ukhome)).
- Pedersen, S. (2003), *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement based on Questionnaire Surveys*, Rockwool Foundation Research Unit Study, n° 10, Copenhague.
- Pirenne, P. (2003), « Travail au noir et fraude », *Revue belge de sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 735-746 ([http://socialsecurity.fgov.be/bib/annonces/Revue\\_03\\_2003.htm](http://socialsecurity.fgov.be/bib/annonces/Revue_03_2003.htm)).
- Portes, A. et W. Haller (2002), « The Informal Economy », Princeton University Centre for Migration and Development Working Paper 03-05 (<http://cmd.princeton.edu/papers.shtml>).
- Price, D. (2000), *Office of Hope: A History of the Employment Service*, Policy Studies Institute, Londres.
- Reimer, B. (2003), « The Informal Economy in Rural Canada », draft report ([http://nre.concordia.ca/nre\\_reports.htm](http://nre.concordia.ca/nre_reports.htm)).
- Renooy, P., S. Ivarsson, O. van der Wusten-Gritsai et R. Meijer (2004), « Undeclared Work in an Enlarged Union », Final report of the project An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items, Inregia AB and Regioplan BV, Amsterdam/Malmö (projet, 19/4/04).
- Reyneri, E. (2003a), « Underground Economy and the New Immigration. The Case of Southern Europe », paper presented at the EU workshop Informal/Undeclared Work: Research on its Changing Nature and Policy Strategies in an Enlarged Europe, jointly organised by DG Research and DG Employment and Social Affairs Brussels, 21 mai 2003 ([www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm) – dossier 7, bibliografia).
- Reyneri, E. (2003b), « Illegal Immigration and the Underground Economy », ANU National Europe Centre Paper n° 68, article présenté à la conférence « The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia », 18-20 février 2003, University of Sydney ([www.anu.edu.au/NEC/reyneri.pdf](http://www.anu.edu.au/NEC/reyneri.pdf)).

- Roed, K. et S. Strøm (2002), « Progressive Taxes and the Labour Market: is the Trade-off between Equality and Efficiency Inevitable? », *Journal of Economic Surveys*, vol. 16, n° 1.
- RRV (Riksrevisionsverket) (1998), *Illicit Work in Sweden: A Report on a Welfare State Dilemma*, rapport RRV 1998:61, Swedish National Audit Administration ([www.riksrevisionen.se/](http://www.riksrevisionen.se/) – publikationer – Riksdagens revisorer).
- RSV (Swedish Tax Agency) (2002), *Tax Statistical Yearbook of Sweden* (<http://skatteverket.se/broschyurer/152/15205/15205.html>).
- Ruli, G. (2003), « Characteristics of Informal Sector Development in Albania », in Belev (dir. pub.).
- Sassen, S. (1988), « New York City's Informal Economy », Institute for Social Science Research Conference on Comparative Ethnicity, documents, vol. IV.
- Scharle, A. (2002), « Tax Evasion as Innovation in Small Businesses in Hungary », paper for the conference on Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience, Zagreb ([www.ijf.hr/UE\\_2002/program.html](http://www.ijf.hr/UE_2002/program.html)).
- Schneider, F. (2002), « Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World » ([http://rru.worldbank.org/documents/paperlinks/informal\\_economy.pdf](http://rru.worldbank.org/documents/paperlinks/informal_economy.pdf)).
- Schneider, F., V. Braithwaite et M. Reinhart (2001), « Individual Behaviour in Australia's Shadow Economy: Facts, Empirical Findings and some Mysteries », Centre for Tax System Integrity, documents de travail, n° 19 (<http://ctsi.anu.edu.au/publications.html>).
- Schratzenstaller, M. (2003), « Dualisierung von Einkommensteuersystemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich », *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 71(4), pp. 535-550 ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang03/content\\_4.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang03/content_4.html)).
- SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2000), *Rapport du groupe de travail fédéral sur la lutte contre le travail au noir*, Suisse ([www.seco-admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit\\_recht/?lang=fr](http://www.seco-admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit_recht/?lang=fr)).
- Secrétariat de l'OCDE (2000), « Preventing and Combating the Employment of Foreigners in an Irregular Situation: Principal Conclusions and Recommendations made during the OECD Seminar (The Hague, 22-23 avril 1999) », in Çinar et al. (dir. pub.).
- Sedlacek, G., N. Ilahi et E. Gustafsson-Wright (2000), « Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey », World Bank paper prepared for the Regional Study: Securing our Future, Washington, D.C. ([www1.worldbank.org/sp/safetynets/publications/cct.asp](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/publications/cct.asp)).
- Semjén, A. et J. Tóth (2002), « Unofficial Economic Activities and Fiscal Discipline in Hungary as Mirrored in Consecutive Enterprise Surveys on Tax Behaviour », article présenté à la conférence « Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience », Zagreb ([www.ijf.hr/UE\\_2002/program.html](http://www.ijf.hr/UE_2002/program.html)).
- Skoufias, E., B. Davis et S. De la Vega (2001), « Targeting the Poor in Mexico: an Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA », *World Development*, vol. 29, n° 10, pp. 1769-1784 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).
- Slemrod, J. et S. Yitzhaki (2000), « Tax Avoidance, Evasion and Administration », document de travail, NBER n° 7473.
- Stefanov, R. (2003), « Undeclared Work in the Accessing States and Candidate Countries », paper presented to a Workshop on Informal/Undeclared Work: Research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe, Bruxelles, 21 mai ([www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf\\_work.htm](http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf_work.htm)).
- Tansel, A. (2000), « Formal versus Informal Sector Choice of Wage Earners and their Wages in Turkey », in T. Bulutay (dir. pub.), *Informal Sector I*, State Institute of Statistics, Ankara ([www.econ.metu.edu.tr/people/atansel/atansel.htm](http://www.econ.metu.edu.tr/people/atansel/atansel.htm)).
- Tapinos, G. (2000), « Les enjeux économiques et politiques des migrations clandestines », in OCDE (2000b).
- Torrini, R. (2002), « Cross-country Differences in Self-employment Rates: the Role of Institutions », Banca de Italia, Economic Research Department, n° 459, Rome.
- Treisman, D. (2000), « Decentralization, Tax Evasion, and the Underground Economy: A Model with Evidence from Russia », polycopié ([www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive.htm](http://www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive.htm)).
- Treisman, D. (2003), « Fiscal Pathologies and Federal Politics: Understanding Tax Arrears in Russia's Regions », in J. McLaren (dir. pub.), *Institutional Elements of Tax Design and Reform*, Banque mondiale, Washington, DC ([www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org)).

- UE (2000), « Rapport sur la communication de la Commission sur le travail non déclaré », Parlement européen, Commission de l'emploi et des affaires sociales, rapport du rapporteur Anne-Karin Glase (FINAL A5-0220/2000).
- UE (2003), « Résolution du Conseil relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier », *Journal officiel*, 29 octobre, C 260 (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/index.html>).
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2003), *Non-observed Economy in National Accounts: Survey of National Practices*, Genève ([www.unece.org/stats/publications/non.observed.economy.pdf](http://www.unece.org/stats/publications/non.observed.economy.pdf)).
- URSSAF (2003), « Les risques du travail dissimulé » ([www.urssaf.fr/images/ref\\_depliant\\_Travail\\_dissimule\\_part.pdf](http://www.urssaf.fr/images/ref_depliant_Travail_dissimule_part.pdf)).
- Viby Mogensen, G. (1999), « New Measurements of the Black Sector », *Rockwool Foundation Newsletters*, août ([www.rff.dk/ukhome.htm](http://www.rff.dk/ukhome.htm)).
- Viby Mogensen, G. (2003), *Skattesnyderiets historie. Udviklingen i underdeklarationen i Danmark i 1900-tallet* (L'histoire de l'évasion fiscale – Le développement de la sous-déclaration au Danemark au XX<sup>e</sup> siècle), Odense.
- Williams, C. (2004), « Cash-in-hand Work: Unravelling Informal Employment from the Moral Economy of Favours », *Sociological Research Online*, vol. 9, n° 1 ([www.socresonline.org.uk](http://www.socresonline.org.uk)).
- Winkler, R. (1997), « The Size and Some Effects of the Underground Economy in Mexico », in Lippert et Walker (dir. pub.).
- Yfantopoulos, J. (2003), « Économie souterraine et paiements informels dans le secteur des soins de santé : le cas de la Grèce », *Revue belge de sécurité sociale*, 3<sup>e</sup> trimestre.
- Zizza, R. (2003), « Metodologie di Stima dell'Economia Sommersa: Un'Applicazione al Caso Italiano », article présenté à la conférence de l'Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro, Messine ([www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/zizza.pdf](http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/zizza.pdf)).