

Sous embargo jusqu'au 24 juin à 5h

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 4 juin 2014

**CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, FINANCIÈRES ET SOCIALES DE
L'ÉCONOMIE NON DÉCLARÉE**

PROJET D'AVIS

Présenté par

**M. Bernard Farriol, rapporteur
au nom de la section de l'Économie et des Finances**

INTRODUCTION	4
I - DEFINITION ET EVALUATION DE L'ECONOMIE NON DECLAREE	5
A - DEFINITION ET PERIMETRE.....	5
1. Choix d'une définition.....	6
2. Méthodes d'évaluation	9
B - IMPORTANCE ECONOMIQUE	10
1. En Europe.....	10
2. En France.....	12
3. Au niveau international.....	12
C - SECTEURS CONCERNES	13
II - INCIDENCE DE L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE NON DECLAREE	14
A - SUR LES TRAVAILLEURS	14
B - SUR LES COMPTES PUBLICS	15
C - SUR LES EMPLOYEURS (PARTICULIERS ET ENTREPRISES).....	16
D - SUR LES CONSOMMATEURS.....	18
E - SUR LA SOCIETE.....	18
F - SUR LA CROISSANCE.....	19
III - FACTEURS ET PRECONISATIONS	20
A - CAUSES	20
1. Facteurs micro-économiques	20
2. Facteurs macro-économiques	21
3. Facteurs réglementaires ou institutionnels	23
B - POLITIQUES.....	27
C - PRÉCONISATIONS.....	30
1. Renforcer la prévention et la pédagogie	30
2. Cibler les contrôles	31
3. Renforcer les moyens et les partenariats.....	32
4. Accroître les sanctions.....	34
CONCLUSION	35
ANNEXE A L'AVIS	37
SCRUTIN	37

1 Le 12 novembre 2013, le Bureau du Conseil économique, social et
 2 environnemental a confié à la section de l'économie et des finances, la
 3 préparation d'un projet d'avis sur les « Conséquences économiques, financières
 4 et sociales de l'économie non déclarée ».

5 La section a désigné M. Bernard Farriol comme rapporteur.

6 *

7 * *
 8

9
 10 INTRODUCTION

11 Dans son acception la plus large, l'économie informelle concerne tous les
 12 échanges de biens et services. Phénomène croissant et préoccupant, elle touche
 13 aussi bien les personnes physiques que les personnes morales (sociétés et même
 14 associations). Elle touche tous les secteurs (bâtiment, commerce, industrie, santé,
 15 loisirs, culture, sport, éducation, formation, services à la personne...) et constitue
 16 une atteinte aux principes qui sous-tendent notre modèle économique et social.
 17 Elle ne doit cependant pas être considérée comme un monde clos, déconnecté de
 18 l'économie formelle ; les deux économies –formelle et informelle- sont liées : des
 19 entreprises dans le champ de l'économie formelle sous-traitent parfois une partie
 20 de leurs activités auprès d'entreprises faisant travailler des employés non déclarés
 21 etc...

22 L'économie informelle peut revêtir plusieurs formes : fraude ou évasion
 23 fiscale, détournement ou abus d'avantage fiscal, travail au noir, paradis fiscaux,
 24 blanchiment, argent de la drogue et des activités criminelles, *shadow banking*¹,
 25 centres off-shore, comptes numérotés : pour le grand public, ces vocables sont
 26 l'illustration d'un monde qui triche ou joue avec la légalité dans le but de
 27 s'affranchir de l'impôt, des taxes ou cotisations sociales, ou de maximiser son
 28 profit ; ils nourrissent vis-à-vis du monde de l'économie et de la finance une
 29 suspicion qui ne tient pas que du phantasme, d'autant que les montages
 30 frauduleux sont de plus en plus complexes, comme le rappelle la circulaire
 31 interministérielle relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le
 32 travail illégal 2013-2015.

33 Elle peut être simplement locale, organisée au niveau national ou s'appuyer
 34 sur des réseaux internationaux lui conférant parfois une dimension mondiale.
 35 Protéiforme, l'économie non déclarée, représente une part variable -mais jamais
 36 négligeable- du PIB selon les pays.

¹ Le Conseil de Stabilité Financière le définit comme « un système d'intermédiation de crédit auquel concourent des entités et activités extérieures au système bancaire régulé. »

1 Les conséquences qu'elle engendre sont aussi qualitativement et
 2 quantitativement variables en fonction des structures économiques et financières
 3 qui prévalent : ainsi, par exemple, dans les pays où la collecte d'impôt est peu
 4 efficiente ou la protection sociale inexistante ou embryonnaire, les effets ne sont
 5 pas les mêmes que dans ceux où les recettes de l'Etat reposent sur l'impôt ou
 6 ceux à niveau élevé de protection sociale. Dans les pays d'Europe, qui relèvent
 7 de cette deuxième catégorie, avec des variantes certes notables, l'économie
 8 souterraine prive les comptes publics (Etat, Sécurité Sociale) de recettes en
 9 réduisant l'assiette fiscale, crée des situations de concurrence déloyale pour les
 10 entreprises, provoque une insécurité individuelle et une perte de droits ainsi
 11 qu'une insécurité juridique pour les utilisateurs ou les consommateurs. Dans des
 12 pays comme la Grèce et l'Espagne, fortement impactés par les politiques
 13 d'austérité massive mises en œuvre, le développement de l'économie souterraine
 14 est le symptôme d'une désagrégation de la société. Même si, dans ce cadre,
 15 l'économie souterraine a pu probablement jouer un rôle d'amortisseur social, elle
 16 a *in fine* accru les difficultés économiques en privant l'État de ressources
 17 fiscales ; le basculement progressif dans l'économie informelle d'une partie de la
 18 population active peut ainsi se lire comme la traduction du désespoir de ceux qui
 19 n'ont plus la perspective de trouver un emploi à court terme. Dans les pays en
 20 développement, la problématique est naturellement différente : outil statistique
 21 imparfait, réseaux de production et de distribution segmentés, services publics
 22 inefficaces, font souvent de l'économie informelle, un mal nécessaire pour une
 23 population généralement pauvre².

24 Le concept, très vaste, exige d'abord d'être circonscrit.

25 La première partie de cet avis tentera une définition et une évaluation de
 26 l'économie non déclarée. Dans une deuxième partie, nous analyserons les effets
 27 de l'importance de l'économie souterraine, notamment sur l'Etat et la Sécurité
 28 Sociale, les entreprises, les travailleurs et les consommateurs. Enfin, dans une
 29 troisième partie, cet avis formulera des préconisations en s'appuyant sur un
 30 examen des causes.

31 **I - DEFINITION ET EVALUATION DE L'ECONOMIE NON** 32 **DECLAREE**

33 A - DEFINITION ET PERIMETRE

34 « Travail au noir, illégal, clandestin, économie marginale, souterraine,
 35 immergée, non marchande, informelle, invisible, parallèle, cachée, occulte...ou
 36 encore « système D », autant de termes utilisés par les chercheurs, les medias, ou
 37 le public, lorsqu'on aborde le type d'activités qui nous préoccupe ici et
 38 jusqu'à autant de définitions », constatait, en 1983, le CES sur le travail

² Economie souterraine – Philippe Barthelemy – Sciences Economiques et Sociales 2008

1 clandestin³. Celui-ci notait que « *parmi tous ces termes, la locution qui semble*
 2 *embrasser les plus larges définitions est celle d'économie informelle ou*
 3 *souterraine* ».

4 Dans un texte⁴ consacré à ce sujet et cité dans l'avis, P. Rosanvallon écrit,
 5 en concluant, que « *la seule marque distinctive de l'économie souterraine réside*
 6 *dans le fait qu'elle regroupe des formes d'échanges, marchands ou non, légaux*
 7 *ou illégaux, ou des modes de redistribution qui ne donnent lieu ni à prélèvement*
 8 *ni à perception de cotisations sociales – ce sont des échanges non soumis au*
 9 *regard de l'Etat – c'est le rapport à l'Etat qui est le critère distinctif* ».

10 **1. Choix d'une définition**

11 On définit souvent⁵ l'économie non déclarée comme regroupant les
 12 activités qui, soit échappent au contrôle de l'Etat sur le plan des obligations
 13 légales, soit sont pénalement répréhensibles, c'est-à-dire :

- 14 - des activités légales réalisées illégalement (i) pour ne pas avoir à
 15 respecter certaines normes comme le salaire minimum, la durée légale
 16 du travail, les conditions d'hygiène et de sécurité ou pour échapper au
 17 paiement de taxes, impôts, cotisations ou au respect de formalités
 18 administratives ou douanières de police, mais aussi (ii), et ce n'est pas
 19 négligeable, pour produire un complément de revenus pour subsister, en
 20 plus d'aides sociales ou salaires insuffisants (CDD, temps partiel, temps
 21 partagé). Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas de justifier des pratiques
 22 illégales, mais d'expliquer ou de comprendre ;
- 23 - des activités illégales, qui regroupent la production de biens ou de
 24 services dont la vente, la distribution ou la possession sont interdites par
 25 la loi, le blanchiment, ou le financement d'activités illégales, ou
 26 l'exercice d'activités légales du fait de producteurs qui n'en ont pas le
 27 droit.

28 L'OCDE, s'appuyant sur le système de comptabilité nationale de 1993,
 29 suggère de répartir l'économie « non observée », qui ne peut être assimilée
 30 totalement à l'économie non déclarée, en quatre catégories :

- 31 - « *La production souterraine : activités qui sont productives et légales,*
 32 *mais délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour*
 33 *éviter de payer des impôts ou de respecter certaines réglementations ;*
- 34 - *la production illégale : activités productives qui génèrent des biens et*
 35 *des services interdits par la loi ou qui sont illégales lorsqu'elles sont*
 36 *exercées par des producteurs qui n'en ont pas l'autorisation ;*

³ Le travail clandestin, avis et rapport adopté par le CES en février 1983 – Rapporteur : M. Maurice Ragot

⁴ Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des sociétés industrielles, Pierre Rosanvallon ; « Le débat » 1980.

⁵ Notamment la Commission européenne ou des économistes tels que F. Schneider.

- 1 - *la production du secteur informel : activités productives exercées par*
 2 *des entreprises non constituées en sociétés appartenant aux ménages,*
 3 *qui ne sont pas enregistrées et/ou sont inférieures à une taille donnée en*
 4 *termes d'effectifs et qui ont une production marchande ;*
- 5 - *la production des ménages pour leur propre usage final : activités*
 6 *productives qui se traduisent par une consommation ou une*
 7 *accumulation de biens et services par les ménages qui les produisent »⁶.*
 8 Ce phénomène ne peut être assimilé aux précédents.

9 Plus récemment, dans une étude sur l'économie souterraine en Europe,
 10 Friedrich Schneider et le cabinet A.T. Kearney proposent la définition suivante
 11 [traduction libre] : « *l'économie souterraine comprend les activités d'affaires*
 12 *légalisées réalisées en dehors du regard des pouvoirs publics. Ces activités*
 13 *recouvrent deux catégories, qu'on trouve communément en Europe. D'une part,*
 14 *le travail dissimulé (...) inclut les salaires que les travailleurs et les employeurs*
 15 *ne déclarent pas aux autorités publiques pour éviter les impôts, cotisations ou*
 16 *formalités ; d'autre part, la sous-déclaration des revenus (...) pour limiter la*
 17 *taxation*⁷. *Les auteurs ajoutent [traduction libre] que l'économie souterraine*
 18 *n'inclut pas les activités illégales ou les crimes ou les activités domestiques qui,*
 19 *de par la loi, n'ont pas besoin d'être déclarées ».*

20 Nous nous proposons de reprendre cette conception, qui correspond à la
 21 première catégorie du manuel de l'OCDE, ou « production souterraine », et qui
 22 d'ailleurs est celle sur laquelle s'appuie la Commission Européenne⁸.
 23

⁶ Manuel sur la mesure de l'économie non observée – OCDE 2003

⁷ « *The shadow economy comprises legal business activities that are performed outside the reach of government authorities. These activities typically fall into two categories that remain common across Europe. The first is undeclared work which (...) includes wages that workers and businesses do not declare to the government to avoid taxes and documentation (...). The other (...) comes from underreporting (...) to avoid some of the tax burden.* » The Shadow economy in Europe, 2013 – A.T. Kearney, Visa, Friedrich Schneider, 2013

⁸ EU Commission – The shadow economy - 2013

1

Sujets exclus du champ de l'avis :

- les activités criminelles (argent de la drogue, de la prostitution, du crime, cybercriminalité, blanchiment, casinos clandestins) ; selon l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), le crime transnational organisé générerait 870 milliards de dollars de profits mais peu de chiffres circulent pour la France ;
- la production résultant de l'activité familiale ou domestique, qui selon l'INSEE, représenterait environ 2/3 du PIB ;
- la fraude au sens large qui est un concept de nature différente puisqu'il recouvre toutes les pratiques qui ont pour but, (i) soit de soustraire aux prélèvements obligatoires de quelque nature qu'ils soient (IRPP, IS, impôts locaux, TVA, ISF...), des revenus ou des actifs en tout ou partie (fraude fiscale⁹) ; (ii) soit de tirer un profit illégal d'une circonstance favorable (délinquance financière) sous d'autres formes (prise illégale d'intérêt, corruption, délits boursiers, trafic d'influence...), (iii) soit encore de s'exonérer du respect de la réglementation quel que soit le domaine (hygiène, sécurité, environnement, concurrence...). Selon un rapport du syndicat de fonctionnaires Solidaires finances publiques, la fraude fiscale se situerait en France entre 60 et 80 milliards d'euros. L'économie non déclarée est bien entendue à l'origine de fraude, que celle-ci soit fiscale (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA), sociale, voire environnementale, mais les deux ensembles ne se recouvrent pas exactement ;
- le *shadow banking*, qui regroupe des activités financières non régulées et qui, sans être entachées d'illégalité, n'appartiennent pas au champ de l'économie souterraine à proprement parler, et qui se trouve en dehors du champ de cet avis, en dépit des risques qu'il fait peser sur la stabilité financière, comme l'a montré l'émergence de la crise en 2007¹⁰. Lors du *monitoring* conduit en 2012 par le FSB sur un échantillon large de pays, le *shadow banking* pouvait être évalué à 67 000 milliards de dollars en 2011.

2

3

4

5

La mise en œuvre frauduleuse de la législation sur le détachement des travailleurs, en cours de discussion au niveau européen et qui fait l'objet d'un rapport parlementaire, sera également évoquée mais pas discutée en détail.

⁹ Il faut rappeler que l'optimisation fiscale, qui consiste à jouer légalement des facilités prévues par la réglementation pour réduire le montant de l'impôt ou de la taxe, n'est pas constitutive de fraude.

¹⁰ Les risques du *Shadow Banking* en Europe : le point de vue du superviseur bancaire – Débats économiques et financiers – avril 2013

1 Il faut préciser que, au plan législatif, le travail dissimulé¹¹, qui, selon F.
2 Schneider cité précédemment, correspond aux 2/3 de l'économie souterraine,
3 constitue un délit qui se définit comme la dissimulation intentionnelle :

- 4 - d'une activité exercée à titre indépendant, dans un but lucratif et en
5 violation des obligations commerciales, fiscales ou sociales (non
6 immatriculation au registre du commerce et des sociétés, au répertoire
7 des métiers, absence de déclaration auprès de l'URSSAF, de la MSA
8 et/ou auprès de l'administration fiscale, etc...); cette situation peut
9 notamment résulter de la non-déclaration d'une partie du chiffre
10 d'affaires ou des revenus ou de la continuation d'activité après avoir été
11 radié par les organismes de protection sociale en application de l'article
12 L. 133-6-7-1 du code de la sécurité sociale ;
- 13 - de tout ou partie d'un emploi salarié (absence de déclaration préalable à
14 l'embauche, absence de bulletin de paie ou mention sur le bulletin de
15 paie d'un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement
16 effectué, sauf si cette mention résulte de l'application d'une convention
17 ou d'un accord d'annualisation du temps de travail). Constituent
18 également ce délit, les faux statuts : faux travailleurs indépendants, faux
19 stagiaires, bénévoles, faux gérant mandataire...

20 En France, le travail dissimulé est réprimé par :

- 21 - le code pénal, qui prévoit jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 45 000
22 euros d'amende pour les personnes physiques, et jusqu'à 225 000 euros
23 d'amende pour les personnes morales ;
- 24 - le code de commerce, qui prévoit des interdictions de gérer pouvant
25 aller jusqu'à 5 ans ;
- 26 - le code de la sécurité sociale, qui prévoit un chiffrage des cotisations
27 éludées, une majoration forfaitaire du redressement de 25 % depuis le
28 1er janvier 2014, et une pénalité de 5 %. Des intérêts moratoires de
29 0,4 % par mois sont également appliqués.

30 **2. Méthodes d'évaluation**

31 Pour autant, la délimitation du concept n'aplanit en rien les problèmes
32 traditionnels d'évaluation des productions souterraines ; par construction, ils sont
33 difficilement appréhendables. Par définition, lorsque l'entreprise est inconnue ou
34 l'activité occulte, il est très difficile de procéder à des évaluations : il s'agit
35 d'ailleurs d'un des cas où le législateur s'est montré le plus sévère puisque le
36 délai de prescription des faits est porté à 10 ans¹² !

37 On distingue en général :

¹¹ Il faut préciser que le travail dissimulé ne recoupe pas le travail illégal, qui comprend par exemple le cumul illégal d'emplois ou la fraude aux revenus de remplacement.

¹² Le délai court à partir de l'année au cours de laquelle le gain imposable a été généré.

- 1 - les méthodes directes, fondées, par exemple, sur des enquêtes ou les
 2 contrôles de l'administration fiscale : elles permettent une connaissance
 3 approfondie des pratiques et des comportements individuels des
 4 fraudeurs, ainsi que du niveau de respect des lois et de l'importance des
 5 principaux facteurs d'influence ; en revanche, elles sont souvent
 6 soupçonnées de minorer l'importance du phénomène et n'assurent pas
 7 une parfaite comparabilité entre pays ;
- 8 - les approches indirectes, qui reposent sur la comparaison entre agrégats
 9 économiques, tels que comptes nationaux, consommation électrique et
 10 transactions en espèces ; elles donnent en général un résultat amplifié ;
- 11 - une méthode ad-hoc appelée « Mimic » repose, elle, sur une analyse des
 12 facteurs causaux et l'évolution d'indicateurs-cibles.

13 Ces méthodes reposent toutes sur des hypothèses fortes, parfois contestables
 14 (par exemple, stabilité de la vitesse de circulation de la monnaie,
 15 connaissance et permanence des facteurs causaux).

16 Elles donnent des résultats très différents, qui rendent l'analyse délicate ;
 17 ainsi, pour un pays donné, les estimations peuvent varier du simple au
 18 septuple...¹³. Il n'existe pas de méthode parfaite, même si les méthodes directes
 19 ont l'avantage de permettre une analyse plus fine des comportements : l'intérêt
 20 est de les utiliser en parallèle et de comparer les résultats.

21 B - IMPORTANCE ECONOMIQUE

22 1. En Europe

23 Le travail dissimulé, qu'il soit « noir » c'est-à-dire intégralement soustrait
 24 aux obligations déclaratives, ou « gris »¹⁴, constitue une fraude très répandue en
 25 Europe. En effet, selon un numéro spécial d'Eurobaromètres, 4 % des Européens
 26 déclarent avoir pratiqué des activités non déclarées en dehors de leur emploi au
 27 cours de l'année précédente et 11 % reconnaissent avoir acheté des biens ou des
 28 services « au noir »¹⁵.

29 Selon la Commission Européenne, l'importance de l'économie souterraine
 30 serait comprise « entre 7 et 16 % du PIB de l'UE, ou encore de 7 à 19 % du total
 31 des emplois déclarés ».

32 Dans l'étude citée plus haut, F. Schneider estime que le « travail au noir »
 33 et la dissimulation de revenus, correspondent respectivement à deux-tiers et un
 34 tiers du total évalué pour l'économie non déclarée. Avec les réserves exposées
 35 plus haut, dans les pays de l'Union Européenne, en 2013, l'économie souterraine

¹³ Id.

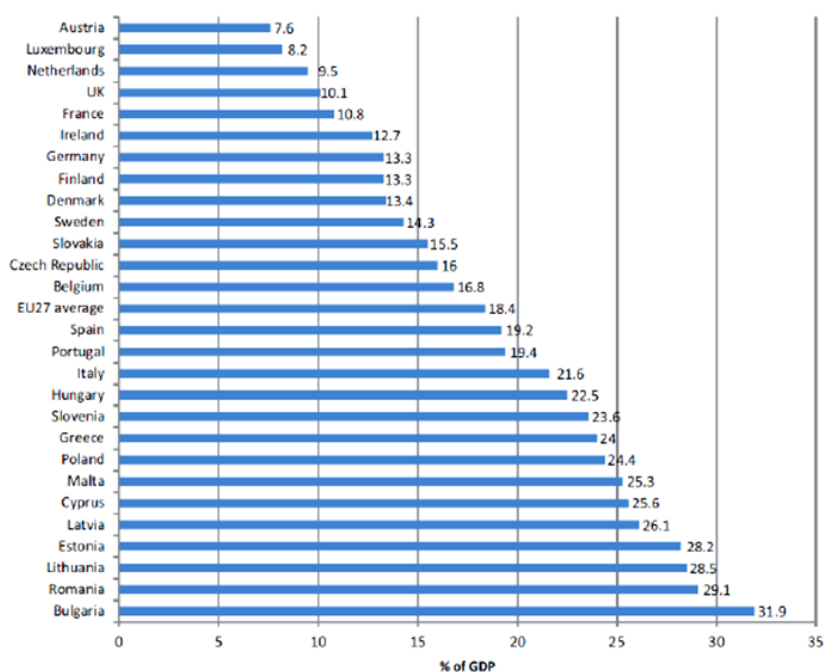
¹⁴ On parle de travail au gris pour la minoration des heures travaillées ou les embauches de courte période non déclarées.

¹⁵ Commission Européenne – Eurobaromètre spécial n°402 – Undeclared work in the European Union – mars 2014

1 représenterait environ 18,9% de l'activité soit 2 100 milliards d'euros ! C'est en
 2 Autriche que la part de l'économie non déclarée dans le PIB serait la plus faible
 3 (7,6%) et en Bulgarie qu'elle serait la plus élevée (31,9%) ; en France, elle serait
 4 de 10,8%. Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France se situerait donc
 5 parmi les pays où la part de l'économie non déclarée est la moins importante
 6 (Autriche, Pays Bas, Irlande, pays scandinaves), loin devant les pays où elle est
 7 la plus importante (Bulgarie, Italie, Grèce). En Italie, le produit de l'économie
 8 non déclarée échappant à l'administration fiscale serait compris entre 255 et 275
 9 milliards d'euros en 2008, soit entre 16,3 et 17,5% du PIB selon une estimation
 10 de l'Istat, publiée en juillet 2013. Pour schématiser, on peut dire que la taille de
 11 l'économie non déclarée croît à mesure que l'on se déplace de l'Europe du Nord-
 12 Ouest vers l'Europe du Sud-Est.

13 Il faut noter que la Suisse, citée dans un autre graphique par Schneider, fait
 14 figure de bon élève puisque la part de l'économie non déclarée ne représenterait
 15 que 7% du PIB.

16 Graphique 1 : Part de l'économie non-déclarée en % du PIB en 2012



17

18

Source : Derived from Schneider (2012, Table 1.1)

1 **2. En France**

2 Selon l'URSSAF, sept entreprises sur cent auraient recours au travail
3 dissimulé, ce que corrobore la Commission Européenne qui estime que, sur les
4 deux millions d'entreprises installées en France, 7,3% sont concernées par le
5 travail dissimulé.

6 Les redressements effectués par l'URSSAF en 2013 s'élevaient à
7 290 millions d'euros, soit une progression de 168 % depuis 2008. En 2012, ce
8 sont 12 000 entreprises qui ont été redressées et 200 qui ont fait l'objet d'une
9 fermeture administrative¹⁶. La progression de ces chiffres ne traduit pas
10 nécessairement une explosion de l'économie non déclarée mais surtout un
11 renforcement de l'efficacité des contrôles.

12 Il faut signaler le particularisme ultra-marin : un taux de chômage et un
13 niveau de pauvreté plus élevés, une immigration clandestine importante
14 notamment en Guyane et à Mayotte, un niveau de formation moins avancé
15 expliquent en grande partie l'ampleur de l'économie non déclarée et notamment
16 du travail non déclaré. Dans une étude de la délégation à l'outre-mer, le
17 développement de la micro-finance est présentée comme un possible moyen de
18 ramener à l'économie officielle des activités qui lui échappent¹⁷.

19 **3. Au niveau international**

20 Les principales estimations de l'économie non déclarée (sous déclaration de
21 revenus et travail non déclaré) convergent pour la situer à des niveaux qui
22 atteignent fréquemment 10 % du PIB dans les pays occidentaux, avoisinent les 50
23 % dans les pays émergents, pour dépasser ce chiffre dans beaucoup de pays en
24 développement. On estime, au niveau international que l'économie non déclarée
25 pèserait légèrement moins que l'économie américaine.... Il faut néanmoins
26 reconnaître que, en dépit des efforts d'harmonisation au niveau international,
27 conduits notamment dans le cadre du groupe statistique dit de Dehli, les données
28 statistiques sont très difficilement comparables d'un pays à l'autre. Selon
29 l'OCDE, 1,8 milliard de personnes dans le monde travailleraient sans contrat et
30 sans couverture sociale¹⁸.

31 Sur longue période, on observe plutôt une tendance à la diminution du
32 poids du secteur dans le PIB, qui traduit notamment la mise en place de systèmes
33 de gouvernance fiscale progressivement plus efficaces, le développement de
34 systèmes de protection sociale garantissant des revenus minimums. Il n'est pas
35 étonnant de constater que, parmi les pays européens les plus exposés à
36 l'économie souterraine, se trouvent des pays qui présentent le retard économique
37 le plus élevé par rapport à la moyenne de l'UE.

¹⁶ Chiffres cités dans l'article "Travail au noir, l'alerte rouge" de Challenge n°0375

¹⁷ Etude de Mme Pierrette Crozmarie sur « La micro-finance dans les Outre-Mer », 2014

¹⁸ Cité dans le rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur « l'Economie souterraine : une menace pour la démocratie, l'état de droit et le développement » - 2011

1 Il faut néanmoins signaler que, si la tendance sur longue période est
 2 baissière, on observe une inflexion dans le sillage de la crise de 2008 : le
 3 ralentissement de la croissance provoqué par la crise financière et les politiques
 4 d'austérité qui s'en sont suivies, la forte augmentation du chômage, la stagnation
 5 du pouvoir d'achat, constituent autant de facteurs explicatifs possibles. Le
 6 développement de l'économie non déclarée, signe d'une décomposition des
 7 relations sociales, peut alors apparaître comme une réponse aux difficultés
 8 financières de franges de la population en voie de paupérisation.

9 C - SECTEURS CONCERNES

10 En fait, si les cas de fraude concernent tous les statuts de travailleurs, et pas
 11 seulement les salariés, et si tous les secteurs sont plus ou moins concernés, le
 12 travail au noir ou au gris est largement répandu dans les cinq secteurs de
 13 contrôles prioritaires, à savoir : les HCRB (hôtels, cafés, restaurants et bars), le
 14 BTP (bâtiment et travaux publics), le commerce de détail alimentaire, les
 15 services aux entreprises, le spectacle vivant et enregistré, le travail saisonnier et
 16 agricole (notamment dans les activités où la part du coût de la main d'œuvre dans
 17 le coût total est la plus importante). A titre d'exemple, une campagne de contrôle
 18 menée en 2011-2012 avait fait ressortir, pour le secteur HCRB, un taux de fraude
 19 de 12,3%¹⁹, soit le double de la moyenne de l'ensemble des secteurs soumis à
 20 l'opération. Le secteur des services à la personne²⁰, la confection, les services de
 21 sécurité et de gardiennage sont également régulièrement évoqués. Il faut signaler
 22 que la MSA évaluait à 7,4 millions d'euros le montant des fraudes détectées en
 23 2012, correspondant au travail dissimulé dans le secteur agricole²¹.

24 De même, évidemment, les activités illégales telles que la
 25 commercialisation de productions non déclarées, la production et le commerce
 26 clandestins d'alcool, de stupéfiants, d'animaux, les trafics d'armes, le
 27 proxénétisme, ou le blanchiment de l'argent sale font, par construction, largement
 28 appel au travail dissimulé. Il touche ainsi l'ensemble des activités productives
 29 licites déclarées ou non et, d'autre part, l'ensemble des activités illicites,
 30 également productrices de biens ou de services.

31 Selon l'étude Kearney et Schneider déjà citée, en Europe, le poids de
 32 l'économie non déclarée –travail non déclaré et sous-déclaration des revenus-
 33 représenterait 31% du chiffre d'affaires du bâtiment, 20% de celui du commerce
 34 de gros et de détail, 19% de celui des hôtels et restaurants. Le secteur des
 35 services n'est pas épargné, notamment parce que les règlements en espèces y sont
 36 répandus.

¹⁹ Source Acoos-URSSAF

²⁰ The Shadow economy in Europe, 2013 – A.T. Kearney, Visa, Friedrich Schneider, 2013

²¹ Une convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture a été signée entre l'Etat, des organisations syndicales et patronales et la MSA, le 24 février 2014.

1 Dans ses travaux sur l'économie non déclarée, P. Barthélemy observe que
2 « les secteurs où l'économie souterraine est importante sont ceux où les firmes
3 sont situées en aval du processus productif, où les clients sont des ménages ou
4 des entreprises individuelles ou artisanales, et où la concurrence des entreprises
5 est forte. Ceux où l'économie souterraine est faible ont en commun de se situer
6 en amont du système productif et de posséder pour clients des entreprises ». On
7 observe effectivement que les grands groupes, dont la notoriété est forte,
8 recourent peu ou pas au travail illégal ; en revanche, leurs sous-traitants, quel que
9 soit leur rang, pris sous la double contrainte d'une concurrence féroce et des
10 exigences de leurs donneurs d'ordre, sont fréquemment conduits à comprimer
11 leurs coûts au maximum et sont, de ce fait, plus enclins à mettre en œuvre des
12 pratiques qui relèvent de l'économie non déclarée.

13 La sous-déclaration des revenus concerne, quant à elle, pour l'essentiel, des
14 professions où le paiement en liquide est très répandu (taxis, cafés etc...) ; un
15 responsable de l'URSSAF auditionnée souligne que, dans certains secteurs
16 comme le HCRB, mais pas seulement, elle est facilitée par le recours à des
17 logiciels de comptabilité permissifs ou frauduleux.

18 Le secteur des services à la personne constitue un cas particulier : il était
19 traditionnellement un des principaux pourvoyeurs d'emplois dissimulés jusqu'à
20 ce que des dispositifs fiscalement avantageux ne réussissent à les intégrer en
21 grande partie dans la légalité ; au contraire, une étude récente²² observe dans ce
22 secteur un retour à l'emploi souterrain. Il faudrait le vérifier dans la durée, et on
23 peut se demander si cela est dû aux conséquences mécaniques de la crise – les
24 ménages ayant moins de moyens – à la réduction des avantages fiscaux, ou à
25 d'autres facteurs.

26 **II - INCIDENCE DE L'IMPORTANCE DE L'ECONOMIE NON** 27 **DECLAREE**

28 L'économie non déclarée, en faussant la concurrence et en pesant sur les
29 recettes de l'Etat par exemple, constitue un frein pour le développement
30 économique.

31 **A - SUR LES TRAVAILLEURS**

32 Le travail dissimulé provoque des situations inacceptables privant l'accès
33 aux droits attachés au travail.

34 Lorsqu'ils travaillent au noir, les salariés ne jouissent pas de la protection
35 inhérente au contrat de travail (conditions de travail, rémunération), ils ne
36 bénéficient pas de leurs droits (congés payés, maladie, accidents du travail,
37 chômage, retraite) et n'ont pas la capacité de s'organiser collectivement ou de se

²² Cabinet Oliver Wyman, Les services à la personne : pourquoi ça ne marche pas mieux ?, juin 2013

1 faire représenter/défendre via les syndicats. Dans une économie en crise, le
 2 travail dissimulé promeut et consacre la mise en concurrence des travailleurs,
 3 entre ceux qui acceptent, voire réclament, l'exonération des cotisations et des
 4 obligations déclaratives, et ceux qui s'y refusent, entre travailleurs légalement
 5 installés en France et immigrés clandestins. A ce titre, des liens étroits existent
 6 entre économie non déclarée et flux illégaux de migrants, les sans-papiers n'ayant
 7 pas d'autre choix que d'exercer des activités non déclarées et les employeurs peu
 8 scrupuleux préférant souvent utiliser une main d'œuvre arrivée clandestinement
 9 sur le territoire, pour mettre en place des conditions de travail indignes dans
 10 l'irrespect des textes.

11 Les travailleurs sont d'autant plus pénalisés qu'ils sont peu enclins à saisir
 12 les tribunaux pour faire valoir leurs droits ; ils connaissent en général peu ou pas
 13 la réglementation, surtout s'ils sont étrangers.

14 Les conditions de travail et le niveau de rémunération dans l'économie
 15 informelle diffèrent largement d'un secteur économique à un autre, d'un lieu à un
 16 autre ; il y règne une forte segmentation²³. Il faut souligner, que la proportion des
 17 travailleurs pauvres est plus élevée dans l'économie non déclarée que dans
 18 l'économie formelle et que, privés de droits, les travailleurs illégaux sont les
 19 premiers à se retrouver sans emploi en cas de contraction de l'activité.

20 B - SUR LES COMPTES PUBLICS

21 Le développement de l'économie non déclarée constitue un manque à
 22 gagner pour les comptes publics, y compris sociaux, car il réduit la base fiscale :

- 23 - Pour l'Etat, il s'agira selon le cas d'une perte de recettes au titre de
 24 l'impôt sur le revenu des personnes physiques (revenus non déclarés ou
 25 minorés), au titre de l'impôt sur les sociétés (minoration du bénéfice
 26 perçu par l'entreprise) ou au titre de la TVA (prestations non facturées).
 27 Un cercle vicieux risque alors de s'enclencher : l'érosion de la base
 28 fiscale peut en effet conduire l'Etat à augmenter le taux de l'impôt, afin
 29 de compenser le manque à gagner, et pousser ainsi des contribuables
 30 exaspérés à sortir de l'économie déclarée. C'est en partie la thèse
 31 développée par les économistes libéraux et théorisée par Arthur Laffer
 32 dans les années 70, qui demeure toutefois très contestée.
- 33 - Pour les comptes sociaux, l'économie non déclarée entraîne l'absence du
 34 paiement des cotisations patronales par l'employeur et des cotisations
 35 sociales par le salarié. En 2012, le manque à gagner pour les comptes
 36 sociaux serait estimé entre 20 et 24 milliards d'euros, selon l'estimation
 37 de l'ACOSS²⁴.

²³ Woman and men in the informal economy : a statistical picture – International Labour Office - Geneva

²⁴ Estimation faite par post-stratification, c'est-à-dire par segmentation de la population des employeurs en strates construites sur la base de critères pertinents.

1 A titre d'information, en 2013, les redressements opérés par les URSSAF
 2 se sont élevés à 291 millions d'euros, en nette progression sur un an. Ainsi, plus
 3 de 80% des actions ciblées se traduisent par un redressement. Toutefois, à peine
 4 15% des sommes redressées au titre du travail illégal sont effectivement
 5 recouvrées par l'URSSAF (dépôt de bilan qui ne permet plus de poursuivre la
 6 procédure civile devant le Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale,
 7 comportements délictueux d'organisation d'insolvabilité de la part des dirigeants,
 8 procédures dilatoires ou départ du territoire pour le cas d'entreprises étrangères
 9 indécrites...). Il faut noter, que les 100 principaux dossiers, sur un total de 7260
 10 opérations, représentaient un redressement de près de 100 millions d'euros.

11 Le tableau ci-dessous montre l'accroissement de l'efficacité du contrôle en
 12 matière de travail illégal : les montants redressés (échelle de gauche en millions
 13 d'euros) ont été multipliés par 5 entre 2004 et 2012, mais plus encore le ciblage
 14 des contrôles (échelle de droite) en a renforcé l'efficacité puisque 80% des
 15 contrôles font désormais l'objet d'un redressement, contre environ 10% en 1998.

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

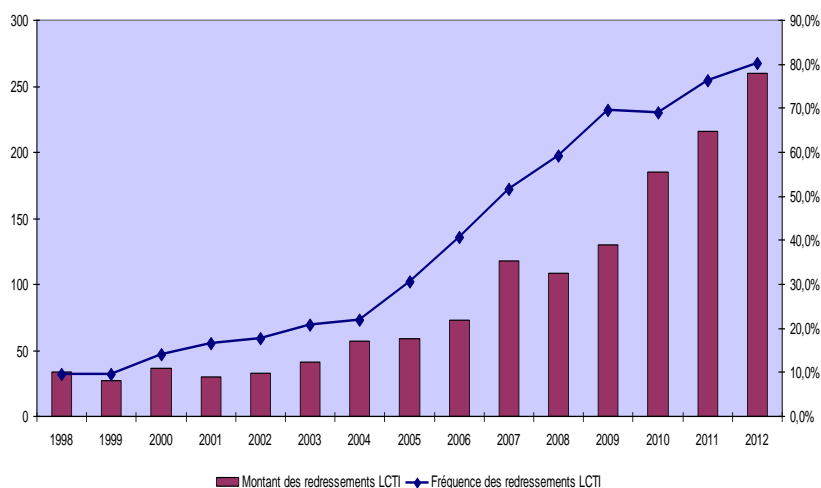
26

27

28

29

30



31

Source : ACOSS

32

33

C - SUR LES EMPLOYEURS (PARTICULIERS ET ENTREPRISES)

34

35

36

37

38

Les entreprises qui emploient des personnels non déclarés ne paient pas les cotisations sociales, minorant ainsi le coût du travail, mais elles n'ont aucune garantie dans le suivi des travaux effectués, ce qui peut nuire à leur qualité. L'assurance en responsabilité civile de l'employeur ne pourra d'ailleurs pas être

1 activée en cas de malfaçons, s'il est avéré qu'il emploie des travailleurs
 2 dissimulés. Quant à la plupart des entreprises, qui travaillent dans la légalité et
 3 mettent en œuvre les garanties des droits des travailleurs, elles subissent une
 4 concurrence déloyale : elles devront, elles, respecter une réglementation parfois
 5 exigeante, payer les cotisations sociales et supporter *in fine* un coût du travail
 6 plus élevé. Ainsi se créent des distorsions de concurrence préjudiciables aux
 7 entreprises qui respectent la réglementation.

8 C'est ici le principe même du passager clandestin qui est à l'œuvre, qui
 9 bénéficie des avantages du système sans y apporter sa contribution. L'équilibre
 10 social des secteurs touchés est perturbé et s'instaurent des pratiques de
 11 concurrence déloyale qui déséquilibrent le jeu normal de la concurrence.

12 Certains économistes²⁵ vont même jusqu'à évoquer l'éviction des
 13 entreprises efficaces par les entreprises non efficaces : les entreprises de
 14 l'économie non déclarée sont valorisées plus par leur capacité à contourner les
 15 réglementations et l'impôt, que par leur souci de satisfaire un consommateur
 16 final ; il en résulte une moindre productivité générale, favorisée en outre par le
 17 fait que les petites structures s'accommodent mieux des impératifs de l'économie
 18 souterraine, ce qui fait apparaître des déséconomies d'échelle²⁶ et pèse sur la
 19 croissance de long terme (*cf. infra*).

20 A un certain stade de transition économique, cet argument peut-être
 21 discuté : le miracle économique italien, le tournant industriel portugais dans les
 22 années 80 ont pu s'appuyer à la fois sur une organisation en districts industriels,
 23 la multiplication de PME, le recours généralisé à la sous-traitance de la part des
 24 grands groupes et un rôle non négligeable de l'économie non déclarée,
 25 l'ensemble conférant globalement un dynamisme et une plasticité économiques
 26 étonnants. Ce modèle a vite trouvé ses limites, notamment parce qu'il n'est pas
 27 viable sur le long terme : dans des pays comme la Grèce ou l'Italie, le poids de
 28 l'économie non déclarée est un des facteurs qui expliquent la difficulté récurrente
 29 à mettre en place un système fiscal efficace et équitable.

30 Dans le même temps toutefois, les entreprises peuvent ne pas trouver que
 31 des avantages à l'emploi de travailleurs dissimulés ; ceux-ci en effet, dépourvus
 32 de tout droit mais exonérés aussi de tout devoir, peuvent théoriquement du jour
 33 au lendemain laisser un chantier en cours ou un travail inachevé, pénalisant ainsi
 34 l'avancement des projets de l'entreprise ou mettant dans l'embarras le particulier
 35 qui comptait sur son employé. Il y a aussi un risque de ruine pour l'employeur en
 36 cas d'accident d'un travailleur non déclaré : en effet, un particulier par exemple
 37 s'expose à des sanctions prudhommales, pénale et civile et le cas échéant, au
 38 versement d'une rente à vie en cas d'invalidité.

²⁵ Filip Palda, *Evasive economy and the efficiency cost of the underground economy*, 1998, Canadian journal of economics

²⁶ Pierre Lemieux, *L'économie souterraine*, Les cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal, 2007

1 D - SUR LES CONSOMMATEURS

2 Les effets sur les consommateurs sont partagés : le particulier recourant au
 3 travail dissimulé contourne l'obligation du paiement des cotisations patronales,
 4 s'il est l'employeur, ou de la TVA s'il paie un prestataire, mais il n'est pas
 5 garanti contre la malfaçon et risque gros en cas d'accident professionnel mais
 6 aussi en cas d'accident domestique. La bonne fin du travail n'est pas garantie. Le
 7 consommateur ne dispose d'aucun moyen de recours ou de garantie : ainsi dans
 8 le secteur du bâtiment, il ne peut se prévaloir des garanties légales. Aucune
 9 assurance ne peut jouer (dommage-ouvrage, garantie décennale etc...). Cette
 10 absence de garantie est d'autant plus dommageable que la qualité des travaux
 11 réalisés dans le cadre de l'économie non déclarée peut souffrir de l'absence de
 12 contrôle, tant du travail que des moyens utilisés (par exemple, matériaux
 13 contrefaits ou ne correspondant pas aux normes de sécurité ou sanitaires en
 14 vigueur).

15 E - SUR LA SOCIETE

16 Le développement de l'économie non déclarée provoque un affaiblissement
 17 de ce que certains ont appelé « la morale fiscale »²⁷, et plus généralement de la
 18 morale citoyenne et de la confiance dans l'état de droit. Certains économistes
 19 estiment d'ailleurs qu'il s'agit de l'un des effets les plus dangereux et les plus
 20 diffus : ils constatent, par exemple, que, dans beaucoup de pays européens, une
 21 fraction importante de la population se dit prête à quitter l'économie officielle
 22 pour l'économie non déclarée et même que, pour un certain nombre, l'économie
 23 non déclarée ne serait pas répréhensible au plan moral²⁸. De ce point de vue,
 24 l'économie non déclarée pourrait constituer une sorte de point d'entrée
 25 vaguement consensuel dans l'affadissement de la morale citoyenne.
 26 L'acceptation sociale du phénomène se traduit aussi par le fait qu'on observe de
 27 plus en plus souvent des contestations des procès-verbaux devant la commission
 28 de recours amiable de l'URSSAF, puis devant les tribunaux, alors qu'elles étaient
 29 rares auparavant. Le travail non déclaré n'est plus considéré comme un délit
 30 honteux : si l'on remarque un fort sentiment de rejet par la population des
 31 pratiques imputables aux sociétés étrangères, il fait place à un jugement indulgent
 32 vis-à-vis des infractions plus classiques, mieux communément acceptées.

33 Or, c'est le principe même de l'égalité devant l'impôt qui est bafoué. Il est
 34 difficile de demander des efforts, si les pratiques de fraude et de dissimulation se
 35 développent.

36 Le travail dissimulé peut faciliter la délinquance et la criminalité, en
 37 favorisant la circulation d'argent non déclaré ; il encourage les migrations
 38 clandestines et peut constituer une atteinte à la personne et à la dignité humaine

²⁷ Friedrich Schneider, Christopher Bajada, *An international comparison of Underground Economic Activity*, 2005

²⁸ Pierre Lemieux, op. cit.

1 (esclavage moderne). De la même façon, le non-respect des droits sociaux est
 2 souvent couplé à un non-respect de la réglementation quelle qu'elle soit : il
 3 s'agira par exemple de s'affranchir de dispositions environnementales et, ce
 4 faisant, de polluer ou de mettre en danger la santé des employés ou des riverains
 5 (par exemple enfouissements de déchets toxiques contraires à la loi).

6 D'une manière générale, dans tout système humain qui échappe à la règle et
 7 au respect des normes, le rapport de force tend à suppléer la règle et la violence
 8 se développe. L'économie non déclarée n'échappe pas à cette loi.

9 F - SUR LA CROISSANCE

10 Il est difficile d'avoir une vision claire des effets du travail dissimulé et de
 11 l'économie non déclarée sur la croissance. D'un côté, le manque à gagner fiscal
 12 amènerait les pouvoirs publics à réduire, faute de financement suffisant, l'offre
 13 de biens publics et notamment d'équipements et d'infrastructures, freinant ainsi
 14 la croissance ; de l'autre, l'économie non déclarée répondrait à un besoin de
 15 flexibilité, qui se traduirait par le recours à des structures de petite taille, capables
 16 de produire à petite échelle. Les effets sur la croissance, dépendent en partie de la
 17 réintégration dans l'économie officielle des gains non déclarés. Certains
 18 économistes estiment que 2/3 environ seraient réintroduits dans les circuits
 19 économiques²⁹ sous forme notamment de consommation ou d'investissement.

20 En revanche, dans la mesure où le secteur dissimulé n'apparaît pas dans les
 21 statistiques officielles, les indicateurs économiques sont brouillés : par exemple,
 22 le taux de chômage est surestimé, les statistiques sont fausses sur la répartition
 23 des revenus etc. ; il peut en résulter une inefficacité ou une altération de
 24 l'efficacité, voire un biais inéquitable, des politiques économiques ou sociales
 25 mises en œuvre sur la base de statistiques erronées. En France, l'INSEE procède
 26 à des redressements statistiques pour tenter d'intégrer l'économie non déclarée
 27 dans les chiffres « officiels » ; pour ce faire, elle détermine des coefficients de
 28 redressement différents selon les secteurs d'activité. Au total, le redressement
 29 effectué représente environ 4% du PIB mais, s'agissant d'un phénomène mal
 30 mesuré, cette correction est, par définition, partielle et inexacte.

31 Enfin, l'économie non déclarée pèse sur la productivité sur le long terme :
 32 les entreprises de l'économie non déclarée ne bénéficient pas de l'accès aux
 33 financements, aux aides aux entreprises mises en place par les pouvoirs publics
 34 par exemple. Elles ne peuvent ni ne souhaitent se développer : en particulier,
 35 parce que les entreprises de taille moyenne ou grande ont plus de difficulté à
 36 dissimuler des activités non déclarées, elles préfèrent ne pas bénéficier des
 37 économies d'échelle qui leur seraient profitables en cas de développement³⁰.

²⁹ Schneider, Friedrich, et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature* 38-1, 2000

³⁰ Parlement Européen, *De l'économie souterraine à l'économie officielle : uniformiser les règles du jeu dans le marché unique*, 2013

1 III - FACTEURS ET PRECONISATIONS

2 A - CAUSES

3 1. Facteurs micro-économiques

4 Les causes qui président au développement du travail dissimulé sont bien
5 connues et « l'aspect financier reste déterminant. Il s'agit avant tout, pour les uns,
6 d'une nécessité absolue ou d'un désir d'augmenter leurs ressources et, pour les
7 autres, de réduire leurs dépenses »³¹. Le but poursuivi est la réduction d'un coût
8 direct (salaires, cotisations sociales) ou indirect (réglementation sociale ou
9 environnementale), liée à la volonté de s'affranchir d'une obligation légale. De ce
10 point de vue, la mécanique est la même que celle qui se met en place pour le
11 marché noir : on observe un accroissement du marché noir lorsque des
12 réglementations se superposent, dont le respect constitue un coût démesuré pour
13 l'entreprise.

14 L'incitation à frauder est forte aux deux extrémités de l'échelle des gains :
15 - en bas de l'échelle, tant la nécessité d'augmenter ses gains que l'impératif
16 d'éviter tout effet de seuil préjudiciable, conduisent à privilégier la non-
17 déclaration de gains complémentaires ;
18 - en haut de l'échelle, la volonté d'échapper à un taux de prélèvement jugé
19 excessif peut produire des effets similaires, via la sous-déclaration des
20 gains.

21 De ce point de vue, on peut presque distinguer deux économies non
22 déclarées mais qui sont loin d'être étanches : la première, qui se construit sur le
23 désir d'accroître ses revenus, de produire à moindre coût en contournant les
24 dispositions légales et la seconde, qui repose sur l'exploitation de personnes
25 vulnérables, de travailleurs pauvres, de chômeurs en fin de droits, de migrants
26 illégaux et qui met en relation des personnes contraintes de subvenir à leurs
27 besoins et des trafiquants de main d'œuvre.

28 Il s'agira donc de payer moins de cotisations sur les salaires et/ou de payer
29 moins d'impôts, c'est-à-dire au total de bénéficier d'un gain net plus important,
30 ou, plus marginalement, de contourner une réglementation jugée contraignante et
31 donc coûteuse : dispositions visant à assurer la protection des salariés ou des
32 consommateurs, normes relatives à la qualité des produits, qui peuvent d'ailleurs
33 avoir des conséquences sanitaires ou encore règles assurant la protection de
34 l'environnement au sens large etc...

35 Il faut signaler aussi les conséquences du développement de l'économie
36 numérique, qui s'appuie sur une main d'œuvre importante postée devant un
37 ordinateur : de plus en plus de stagiaires sont employés par les jeunes créateurs

³¹ Le travail clandestin, avis et rapport adopté par le CES en février 1983 – Rapporteur : M. Maurice Ragot

1 autour de l'économie numérique dans des « couveuses », des espaces de « *co-*
 2 *working* », et on observe une porosité certaine entre des statuts légaux et des
 3 statuts informels de salariés rémunérés dans des conditions non conformes à la
 4 réglementation. La multiplication des sites qui mettent en relation directe des
 5 offres et des demandes de services (« *jobbing* ») est aussi un facteur qui facilite le
 6 développement de l'économie non déclarée.

7 **2. Facteurs macro-économiques**

8 Les facteurs macro-économiques tels la conjoncture, le niveau de chômage,
 9 le poids de la fiscalité, sont traditionnellement mis en avant pour expliquer
 10 l'émergence et le développement de l'économie non déclarée. Ainsi, on citera de
 11 manière non exhaustive :

- 12 - un contexte de chômage massif, qui crée une concurrence forte entre
 13 demandeurs d'emploi et les incite à être moins exigeants sur les
 14 conditions de travail ;
- 15 - la crise économique qui déprime l'activité et obscurcit l'horizon des
 16 affaires, créant un besoin de flexibilité pour les employeurs ;
- 17 - la fiscalité et les cotisations qui renchérissent le coût du travail pour les
 18 employeurs et/ou diminuent les gains pour les employés, créant ainsi un
 19 intérêt financier partagé, sur le court terme, pour le travail dissimulé ;
- 20 - la pauvreté qui explique l'attrait que peut constituer un revenu de
 21 subsistance rapide et sans contrainte ;
- 22 - la concurrence qui peut peser sur les résultats de l'entreprise, voire la
 23 mondialisation du commerce et de l'industrie qui exacerbe la
 24 concurrence internationale dans les secteurs peu abrités.

25 L'étude Eurobaromètre de mars 2014³² indique que les principales raisons
 26 invoquées pour expliquer l'exercice d'une activité non déclarée sont, outre
 27 l'intérêt bien compris de deux parties (50%), la difficulté de trouver un emploi
 28 déclaré (21%), le niveau trop élevé des impôts et cotisations (16%), l'inexistence
 29 d'autres sources de revenus (15%) et l'invocation d'une pratique courante dans le
 30 secteur ou la région qui rend difficile une alternative (14%).

31 La *fiscalité* est la variable la plus souvent mise en avant par certains
 32 économistes. En 2000, Friedrich Schneider et Dominik Enste estimaient que, aux
 33 États-Unis, l'augmentation d'un point de l'impôt fédéral sur le revenu des
 34 ménages provoquait l'augmentation d'1,4 point de la taille de l'économie
 35 souterraine³³ et les résultats économétriques montrent une influence
 36 prépondérante du chômage et de la charge fiscale, en particulier des impôts

³² Commission Européenne – Eurobaromètre spécial n°402 – Undeclared work in the European Union – mars 2014 op. cit.

³³ Schneider, Friedrich, et Dominik H. Enste, « Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature* 38-1, 2000

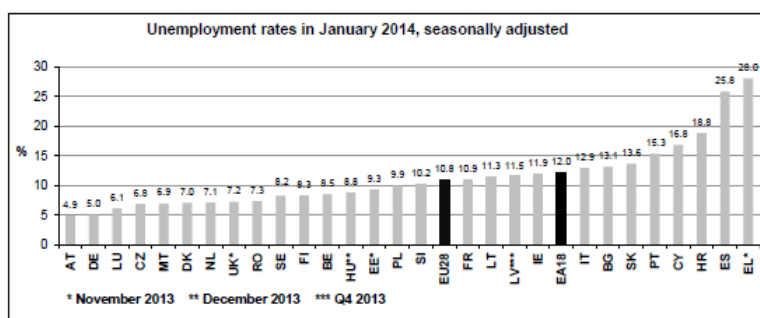
1 indirects³⁴. Dans le même ordre d'idées, le cabinet Oliver Wyman vient d'alerter
 2 les pouvoirs publics sur les conséquences des mesures fiscales prises depuis 2010
 3 et qui pèsent sur le coût du travail pour les particuliers employeurs : il estime
 4 que, compte-tenu du travail dissimulé induit, le milliard d'euros de cotisations
 5 sociales espérées ne sera que partiellement réalisé³⁵. Ces conclusions,
 6 d'orientation libérale, peuvent toutefois être nuancées car elles semblent ignorer
 7 l'impôt sous sa dimension redistributive, en ne mettant l'accent que sur son
 8 image « punitive ». Il est d'ailleurs frappant de constater que les pays
 9 scandinaves, où, traditionnellement le niveau de la pression fiscale est important,
 10 le poids de l'économie non déclarée n'est pas significativement plus élevé
 11 qu'ailleurs. Enfin, il ressort de plusieurs analyses, que si le fardeau fiscal
 12 constitue un facteur explicatif, d'autres éléments, liés à la fiscalité, jouent un rôle
 13 notable, comme la structure du système fiscal, l'effectivité des politiques de lutte
 14 contre la fraude et la perception de la fraude, ou l'efficacité des politiques
 15 fiscales et du fonctionnement de l'administration³⁶.

16 Il y a aussi, une forte corrélation avec le *taux de chômage* en situation de
 17 sous-emploi durable, qui ne peut étonner : d'un côté, les travailleurs connaissent
 18 une perte de revenus qu'ils tentent de compenser, de l'autre, la forte concurrence
 19 entre travailleurs sur le marché de l'emploi, permet aux employeurs d'imposer
 20 des conditions qui s'affranchissent de la réglementation. En même temps, à court
 21 terme, les travailleurs précaires sont les premiers frappés par le ralentissement
 22 économique et la baisse de l'activité.

23

24

Graphique 3 : Taux de chômage dans les pays européens



25

26

Source Eurostat

³⁴ Shadow economies in highly developed OECD countries : what are the driving forces – Friedrich Schneider / Andreas Buehn – Institute for the Study of Labor – octobre 2012.

³⁵ Fédération du Service aux Particuliers – Oliver Wyman : Communiqué de presse du 11 juillet 2013.

³⁶ Nadia Joubert, *Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économique*, 2003.

1 On note également une forte corrélation entre les *cycles économiques* et le
 2 volume de l'économie non déclarée ; par exemple, si l'on observe en longue
 3 période, une tendance au déclin de l'importance du secteur en Europe, une
 4 rupture temporaire intervient en 2009, année où la crise marque l'économie
 5 européenne de son empreinte. Les effets de la crise sont d'ailleurs difficiles à
 6 analyser : la baisse de l'activité devrait conduire les entreprises et les ménages à
 7 réduire leurs coûts et ainsi les inciter à recourir à des emplois non déclarés mais,
 8 en même temps, la baisse de la demande déprime le marché du travail et met au
 9 chômage les ouvriers les moins qualifiés et ceux qui sont privés de droits et
 10 frappe souvent d'abord des secteurs particulièrement concernés par le travail
 11 dissimulé (bâtiment, hôtellerie, commerce etc...). Il est clair néanmoins que, dans
 12 un contexte de crise, de plus en plus d'entreprises faisant appel à la sous-traitance
 13 (missions de gardiennage, nettoyage, etc.), choisissent leur prestataire en fonction
 14 du coût et se montrent moins vigilantes sur la conformité de leurs pratiques aux
 15 obligations sociales.

16 Au niveau international, la *mondialisation* a contribué, dans les années 90,
 17 au développement d'une main d'œuvre informelle. L'OIT observe que, si la
 18 mondialisation crée de nouveaux emplois et de nouveaux marchés, tous ces
 19 emplois ne sont pas de « bons » emplois et ces nouveaux marchés ne sont pas
 20 nécessairement porteurs d'opportunités pour les producteurs les moins avantagés.
 21 La concurrence internationale modifie les relations employeurs/employés et
 22 pousse les entreprises à embaucher des ouvriers à bas salaire ou à sous-traiter la
 23 production³⁷. En tout état de cause, il est clair que « les causes de l'économie
 24 souterraine sont fonction des modes d'organisation des sociétés »³⁸, c'est-à-dire
 25 pour les pays industrialisés, l'État providence et le poids de la fiscalité, dans les
 26 pays en développement, la nécessité de travailler alors que les structures
 27 économiques sont peu organisées.

28 **3. Facteurs réglementaires ou institutionnels**

29 On met souvent en avant, aussi, des facteurs réglementaires ou
 30 institutionnels : la morale fiscale et politique, le degré d'acceptation des
 31 politiques publiques, le système de règles et de normes encadrant l'activité
 32 économique et notamment le droit du travail. Ainsi la complexité et l'empilement
 33 de textes de nature sociale (conditions de licenciement, temps de travail), le
 34 formalisme administratif, la multiplication des normes sanitaires ou
 35 environnementales figurent parmi les causes souvent évoquées par les entreprises
 36 pour justifier le contournement des règles, sauf à y consacrer des moyens
 37 humains importants. Trop de règles tueraient la règle, soulignent les « laffériens »
 38 de la réglementation. Ce facteur jouerait pour certains secteurs comme le
 39 bâtiment, où l'activité est très encadrée. C'est aussi le cas dans des entreprises de

³⁷ Woman and men in the informal economy : a statistical picture – International Labour Office - Geneva

³⁸ Economie souterraine – Philippe Barthelemy – Sciences Economiques et Sociales 2008

1 très petite taille (TPE) où, en l'absence de services internes de gestion des
2 ressources humaines ou de gestion comptable et financière, la méconnaissance de
3 règles nouvelles et/ou complexes peut conduire à des sous-déclarations
4 irrégulières, mais involontaires ; l'ACOSS constate d'ailleurs chaque année
5 qu'elle est aussi amenée à restituer des trop-perçus versés par les petites
6 entreprises, par méconnaissance ou incompréhension de la réglementation.

7 Il faut toutefois observer que certains, prenant le contrepied de tenants
8 d'une approche libérale, sont amenés à considérer le développement de
9 l'économie non déclarée comme fruit de la dérégulation et de la réduction des
10 dépenses sociales. Par exemple, Eurofound en 2013 met en cause la corrélation
11 traditionnellement évoquée entre niveau des impôts et économie non déclarée,
12 observant plutôt un lien entre importance du travail non déclaré et mise en œuvre
13 des mesures néo-libérales de dérégulation et de baisse de la fiscalité³⁹.

14 Des éléments de fait ou des évolutions de société peuvent aussi constituer
15 de puissants facteurs de développement du travail dissimulé.

16 Par exemple, certains employeurs font pression sur leurs salariés pour
17 obtenir leur démission, leur demandent de s'immatriculer en tant *qu'auto-*
18 *entrepreneurs*, et les font travailler sous ce statut qui permet de bénéficier
19 d'exonérations de cotisations, dans des conditions identiques à celles du salariat.
20 Des pratiques non déclarées sont aujourd'hui de plus en plus concurrencées par
21 le dispositif de l'auto-entrepreneur. De ce point de vue, le régime d'auto-
22 entrepreneur a été souvent considéré comme le « faux-nez » du travail non
23 déclaré. Le succès du régime d'auto-entrepreneur (880 000 comptes ouverts, dont
24 plus de 50% seraient inactifs) s'explique aussi sans doute par l'allègement des
25 procédures administratives et comptables auxquelles restent assujettis les
26 entrepreneurs exerçant sous un autre régime : les distorsions de concurrence sont
27 plus de cette nature que de nature fiscale ainsi que semble le reconnaître une
28 analyse conjointe de l'IGF et de l'IGAS. Il n'en demeure pas moins, que certains
29 auto-entrepreneurs, exercent une partie de leur activité « au noir » afin de la
30 limiter au plafond de revenu permettant de bénéficier des conditions favorables
31 du régime.

32 Apparaît aussi, depuis quelques années, un phénomène en croissance
33 constante : le *recours à de la main-d'œuvre originaire de pays de l'Union*
34 *européenne*, par le biais du détachement ou de la libre prestation de service. Ces
35 deux dispositifs, encadrés par des directives européennes, reposent sur des
36 principes parfois difficilement compatibles avec la logique des législations
37 nationales. Le détachement est autorisé pour une durée prédéterminée n'excédant
38 pas 24 mois. La prestation de service concerne une entreprise issue de l'Union
39 européenne exerçant dans le pays d'accueil une prestation non continue et limitée
40 dans le temps, tout en conservant une partie substantielle de son activité dans son

³⁹ Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008*, 2013

1 pays d'origine. La prestation de service comme le détachement permettent,
 2 lorsque l'activité est exercée dans un pays bénéficiant d'un standard élevé de
 3 protection sociale comme la France, de dégager une économie substantielle sur le
 4 coût du travail. Le droit du travail applicable est le droit du pays d'accueil, mais
 5 les cotisations sociales sont acquittées auprès du pays d'origine. Si la législation
 6 européenne poursuit une logique de promotion du marché du travail et
 7 d'intégration économique européenne, la difficulté réside dans le contrôle sur le
 8 terrain et la capacité de verbalisation laissée aux administrations nationales, qui
 9 se heurtent à la quasi-impossibilité de vérification des informations auprès des
 10 pays d'origine. En d'autres termes, même si on ne doit pas assimiler recours à la
 11 main d'œuvre étrangère et économie souterraine, il reste que :

12 - le recours aux travailleurs détachés est parfois utilisé frauduleusement,
 13 ce qui conduit à une proposition de loi en France pour renforcer la
 14 responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le
 15 cadre de la sous-traitance ;

16 - la détection de la fraude et les contrôles sont rendus plus délicats ne
 17 serait-ce que par la barrière de la langue ;

18 - l'organisation même des services de contrôle ou d'inspection ne
 19 permet pas nécessairement la mise en place d'une logistique efficace ; la
 20 réforme récente de l'inspection du travail vise notamment à renforcer
 21 l'efficacité dans ce contexte ; de même l'UE a tenté en avril 2014 de
 22 prévenir les dérives en amendant la directive de 1996.

23

24

25 *Pour tenir compte des réalités économiques et de terrain, cet avis est*
 26 *l'occasion de rappeler que la fraude concerne également les entreprises établies*
 27 *à l'étranger qui, dans le cadre de la prestation de services temporaire ou*
 28 *alléguée comme telle, effectuent des travaux en France. En effet, les pratiques*
 29 *frauduleuses n'émanent pas uniquement d'entreprises établies en France faisant*
 30 *appel à des travailleurs détachés (par la voie de l'intérim ou de la sous-*
 31 *traitance).*

32 *Ces entreprises sont à l'origine d'une concurrence déloyale et directe vis-à-*
 33 *vis des entreprises nationales. Pratiquant des prix beaucoup plus bas, elles sont*
 34 *d'ailleurs à même de remporter des marchés publics. Il y a donc bien dans cette*
 35 *hypothèse, une mise œuvre frauduleuse de la législation sur le détachement des*
 36 *travailleurs qu'il ne faut pas occulter.*

37 *Par ailleurs, cela met en évidence la difficulté du ciblage des contrôles et de*
 38 *l'efficacité des sanctions en particulier au-delà des frontières ou auprès des*
 39 *maîtres d'ouvrage. 9 pays « à interventions récurrentes » sont ainsi répertoriés*
 40 *par la DGT (Analyse des déclarations de détachement 2012), parmi lesquels la*
 41 *Bulgarie, la Hongrie, le Portugal, la Roumanie, pays où les salaires pratiqués*

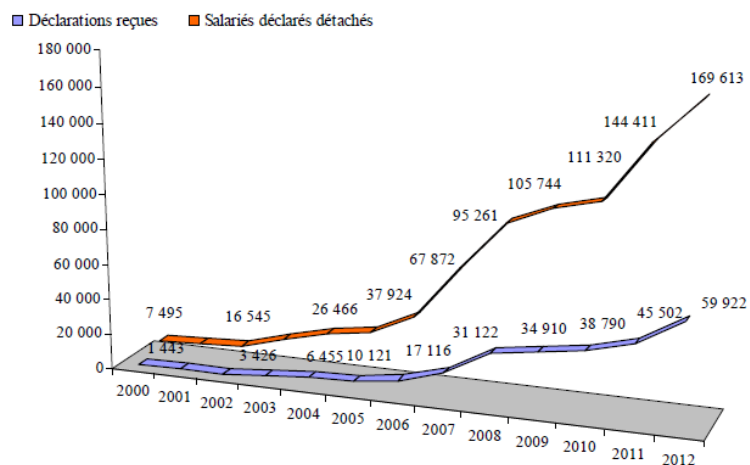
1 sont très inférieurs aux salaires français, ce qui est source de risques de fraude
2 accrus.

3 Enfin, s'agissant des statistiques sur le détachement, il convient donc de
4 mieux prendre en compte la minoration inévitable à laquelle conduit la seule
5 prise en compte des statistiques relatives aux déclarations de détachement soit
6 environ 170 000 travailleurs en 2012. Les véritables chiffres sont certainement
7 plus proches du double. (M. le député Savary cite une estimation à 300 000 pour
8 2011 dans son rapport parlementaire, alors que le chiffre officiel était de
9 144 000 en 2011) ce qui illustre bien l'ampleur du phénomène.

10

11 En 2013, la Commission Européenne estimait à 1,2 million le nombre de
12 travailleurs régulièrement détachés dans l'Union ; l'Allemagne (311 000), la
13 France (162 000) et la Belgique (125 000) étaient en 2011 les trois principaux
14 pays bénéficiaires de travailleurs détachés alors que les trois principaux pays
15 pourvoyeurs étaient la Pologne (228 000), l'Allemagne (227 000) et la France
16 (144 000). A l'échelle européenne, les travailleurs détachés sont occupés à
17 hauteur de 40%⁴⁰ dans le secteur du bâtiment

18 Graphique 4 : Évolution du nombre de déclarations de détachement et de
19 travailleurs détachés en France



20

21

Source : Haut Conseil pour le Financement de la Protection Sociale

22

⁴⁰ Chiffres calculés par la Commission Européenne sur la base des déclarations détaillées faites par 14 États membres, dont la France et l'Allemagne ; European commission, *Posting workers in European Union and EFTA countries : report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*.

1 Le lien avec la *circulation de grosses coupures* a parfois été évoqué et la
 2 question a pu être posée lorsque des billets de 200 et 500 euros ont été mis en
 3 circulation dans des pays où l'équivalent de telles coupures n'existait pas
 4 auparavant (en France par exemple). S'il est vrai que l'existence de ces coupures
 5 permet un stockage plus facile d'espèces résultant de pratiques illégales, elle ne
 6 constitue pas une cause en soi. Le recours à des grosses coupures s'explique tout
 7 autant par des pratiques culturelles différentes qui ne traduisent pas
 8 nécessairement une volonté de dissimulation.

9 D'autres facteurs non économiques sont aussi évoqués, qui ont une
 10 dimension collective ou individuelle et font appel à l'analyse sociologique ou
 11 psychologique. Le fonctionnement de l'économie non déclarée paraît s'appuyer
 12 sur des comportements mimétiques ou « effets de pairs »⁴¹ : l'adoption de
 13 comportements de fraude par certains incite les autres à faire de même. On
 14 évoquera aussi la perte du sens du collectif ou une forme d'opposition aux
 15 politiques économiques mises en œuvre (équité de la politique fiscale, choix en
 16 matière d'affectation des recettes ou politiques économiques mises en œuvre) ou
 17 encore la diffusion d'un modèle souterrain par capillarité sociale. Le sociologue
 18 auditionné souligne que le travail dissimulé peut permettre une diversification
 19 professionnelle, un renforcement de l'employabilité dans une société où les
 20 rigidités et le poids du chômage la rendent plus difficile : il permet ainsi de
 21 s'adapter à la norme sociale qui privilégie l'activité, le renforcement des
 22 compétences, en particulier dans les sociétés où le travail dissimulé est plus
 23 socialement acceptable que le chômage ou l'inactivité.

24 Ces considérations pourraient conduire à distinguer entre travail dissimulé
 25 choisi et travail dissimulé subi :

- 26 - dans le premier cas, par exemple, un chef d'entreprise choisit de ne pas
 27 déclarer son activité pour éviter d'accroître ses revenus imposables ou
 28 un chômeur choisit de ne pas déclarer un petit boulot afin de ne pas
 29 perdre ses allocations chômage ;
- 30 - dans l'autre, un chômeur en fin de droits doit accepter d'être embauché
 31 sans être déclaré pour survivre ou un personnel de maison demande à
 32 son employeur particulier de ne pas le déclarer. Ce sont souvent les deux
 33 faces d'une même réalité.

34 B - POLITIQUES

35 Lutter contre le travail dissimulé ne doit pas poursuivre le but illusoire de
 36 l'éradiquer -ce qui serait financièrement impossible eu égard à l'ampleur des
 37 moyens à déployer-, mais de le réduire au maximum. Il est donc fondamental de
 38 s'appuyer sur une analyse pointue des comportements et des pratiques, ce qui

⁴¹ C. Bellemare, B. Fortin, N. Joubert, S. Marchand – Effets de pairs de fraude sociale : une analyse économétrique sur les données françaises. Février 2012

1 suppose un ciblage des contrôles et des enquêtes, pour définir les politiques les
2 plus efficaces. Elles doivent concilier la prévention et la répression et s'interroger
3 sur les facteurs économiques et structurels qui, dans un pays donné, peuvent
4 avoir une incidence sur le développement du travail dissimulé.

5 On estime d'ailleurs parfois qu'il existe un niveau en quelque sorte
6 incompressible d'économie souterraine, ne serait-ce que parce que toute
7 réglementation suscite des comportements d'évitement.

8 D'un point de vue macro-économique, si l'on considère que le travail
9 dissimulé se nourrit de la crise et du chômage, toute politique permettant à la fois
10 de relancer la croissance et de faire baisser le chômage devrait avoir un effet
11 positif. Une approche ultra-libérale consisterait également à mettre en avant les
12 effets pervers d'une sur-réglementation présumée du marché du travail, de
13 l'augmentation de la fiscalité, ou de la mise en place de la prohibition, pour
14 réclamer un allègement des cotisations ou de la réglementation du marché du
15 travail.

16 On peut aussi considérer, que toute mesure visant à lutter contre
17 l'immigration clandestine, limiterait la part de la population de travailleurs
18 susceptible d'être intéressée par le travail dissimulé, bien qu'aucune corrélation
19 n'ait pu être empiriquement faite entre le développement des deux phénomènes.

20 Ces approches sont partiellement fondées et corroborées par l'analyse, mais
21 elles négligent le fait que tout problème économique doit être appréhendé dans sa
22 globalité. Les solutions ne sont donc pas que macro-économiques, mais doivent
23 aussi viser au niveau individuel à prévenir et à réprimer les pratiques
24 souterraines : c'est en ce sens, que les enquêtes ont toute leur utilité, car elles
25 permettent de mieux appréhender les déterminants des comportements
26 individuels et les pratiques des fraudeurs.

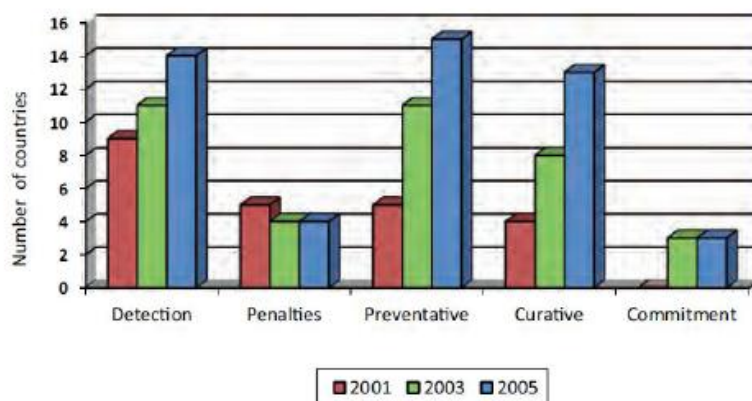
27 Une étude d'Eurofound⁴² analyse les stratégies de lutte contre le travail
28 dissimulé mises en œuvre dans les pays européens et en Norvège depuis
29 l'émergence de la crise. Avant 2008, les politiques étaient quasi exclusivement
30 fondées sur une approche dissuasive (renforcement des contrôles, partage de
31 données, alourdissement des sanctions) visant à renforcer la « peur du
32 gendarme ». Depuis lors, on observe une montée en puissance de politiques plus
33 préventives, agissant au niveau des causes (simplifications administratives,
34 incitations fiscales...) ou de l'information (éducation financière), même si
35 l'arsenal demeure encore pour l'essentiel de nature dissuasive. Les pays analysés
36 par Eurofound se trouvent à cet égard confrontés aux mêmes difficultés : il faut
37 coordonner les diverses unités concernées et partager les informations (création
38 de la Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude ou DNLF et des Comités
39 Opérationnels Départementaux Anti-Fraude ou CODAF en France en 2008,
40 création d'une unité d'information sur l'économie grise en Finlande en 2011 par

⁴² Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008*, 2013

1 exemple) ; il faut aussi améliorer l'efficacité des contrôles dans un contexte
 2 d'austérité budgétaire (en les ciblant, comme par exemple lors de la grande
 3 campagne menée en 2010 dans les régions agricoles du sud de l'Italie avec l'aide
 4 de l'armée !)

5

6 Graphique 5 : Stratégies de lutte contre le travail non déclaré



7

8

Source : Eurofound, 2009

9 Au niveau de l'UE, la stratégie européenne 2020 ou la stratégie européenne
 10 pour l'emploi, ont par exemple montré que l'économie non déclarée constituait
 11 un sujet de préoccupation pour l'ensemble des pays de l'Union. La Commission
 12 suggérait plusieurs axes : une meilleure organisation des systèmes de sécurité
 13 sociale de manière à réduire l'incitation au travail non déclaré, une simplification
 14 administrative, un renforcement des systèmes de contrôle et de sanctions
 15 impliquant notamment les partenaires sociaux, une coopération européenne et
 16 une meilleure information du public.

17 Faisant suite au « Paquet emploi » proposé par la Commission en 2012 et à
 18 une résolution du Parlement Européen de janvier 2014 sur le renforcement des
 19 inspections du travail et la lutte contre le travail dissimulé, la Commission
 20 européenne vient de présenter une Plateforme européenne de lutte contre le
 21 travail dissimulé, à l'issue de consultations engagées auprès des partenaires
 22 sociaux dans le but d'accroître la coopération au niveau européen pour renforcer
 23 la prévention et la lutte contre le travail dissimulé. La création de cette
 24 plateforme devrait permettre d'enrichir l'information des différents participants
 25 (partenaires sociaux, inspections du travail, administrations fiscales) par
 26 l'échange d'information et le partage de bonnes pratiques.

1 C - PRÉCONISATIONS

2 Plusieurs pistes concrètes, qui combinent prévention et dissuasion
3 pourraient être explorées :

4 **1. Renforcer la prévention et la pédagogie**

5 La prévention s'est renforcée dans les politiques mises en œuvre dans les
6 pays développés : ainsi en France, elle est un « axe majeur de la politique
7 de lutte contre le travail illégal » et des conventions de partenariat au titre
8 de la prévention, prévues par la circulaire du Premier Ministre du 24
9 janvier 1992, « sont signées par les Préfets, les organisations
10 professionnelles, les chambres consulaires, les collectivités publiques et
11 sont des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail illégal ;
12 depuis 1992, 17 conventions ont été signées au niveau national et déclinées
13 par plus de 350 conventions aux niveaux local, départemental et
14 régional »⁴³ ; c'est un point sur lequel plusieurs des personnalités
15 auditionnées ont d'ailleurs insisté.

- 16 • Développer les actions de sensibilisation très en amont sur les garanties
17 attachées au statut de travailleur déclaré, sur le rôle de l'impôt et des
18 cotisations, comme éléments constitutifs de notre modèle social. Ces
19 actions de sensibilisation concernent le citoyen tout autant que le
20 contribuable et l'ensemble des acteurs économiques. Dans un pays
21 comme le nôtre, où l'éducation économique et financière du public
22 présente de nombreuses lacunes, il y aurait sur ce point un véritable
23 enjeu : faire prendre conscience du rôle redistributif de l'impôt, des
24 devoirs et des droits qui lui sont attachés, ainsi que des droits attachés
25 au paiement des cotisations sociales. Le caractère anticivique de la
26 fraude devrait être inculqué dans les écoles lors des cours d'instruction
27 civique. L'objectif serait ainsi de restaurer ainsi la « morale fiscale ».
- 28 • Développer les partenariats entre Pouvoirs Publics et,
29 - organisations professionnelles, en particulier dans les secteurs
30 d'activité les plus concernés par le travail non déclaré, afin de
31 renforcer les actions de sensibilisation et de pédagogie ciblées et
32 adaptées aux populations visées ;
33 - associations représentatives, pour encourager celles-ci à faire de la
34 lutte contre l'économie non déclarée un enjeu sociétal.
- 35 • Organiser une concertation systématique avec les représentants des
36 employeurs et des salariés, préalablement à l'adoption de nouvelles
37 règles, pour en apprécier l'impact sur toutes les catégories d'entreprises
38 et favoriser leur application ; il importe notamment de rendre les normes

⁴³ Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015

- 1 sociales, fiscales et environnementales plus intelligibles et plus
 2 facilement applicables, en particulier par les TPE, comme cela a pu être
 3 souligné lors des Assises de la fiscalité.
- 4 • Réfléchir aux moyens de privilégier le dialogue entre les organismes de
 5 contrôle et les entreprises, en évitant l'application systématique de
 6 sanctions dès lors que la bonne foi de l'entreprise est constatée, par
 7 exemple en cas mauvaise interprétation des textes.
 - 8 • Rendre obligatoire l'usage du chèque emploi-service pour le versement
 9 du salaire des employés de proximité ; le développement du CESU
 10 (chèque emploi service universel) a considérablement facilité les
 11 obligations déclaratives des employeurs.
 - 12 • Approfondir la question des liens entre moyens de paiements et
 13 économie non déclarée. Favoriser le paiement électronique pourrait être
 14 un moyen de faire disparaître des foyers de l'économie non déclarée ;
 15 une étude, à laquelle Visa a participé, estime qu'une augmentation de
 16 10% des paiements électroniques pourrait entraîner une baisse de 5% de
 17 l'économie non déclarée⁴⁴. La transition numérique des entreprises
 18 devrait bénéficier d'un accompagnement des pouvoirs publics afin de
 19 favoriser les paiements électroniques.
 - 20 • Interdire, sauf situations exceptionnelles, le paiement en espèces des
 21 salaires quel qu'en soit le montant ; actuellement, le paiement en liquide
 22 est autorisé s'il est inférieur à 1500 euros et si le salarié en fait la
 23 demande ; le renforcement récent du droit au compte constitue à cet
 24 égard une avancée pour les personnes disposant de faibles ressources,
 25 ce qui est souvent le cas des travailleurs non déclarés.
 - 26 • Assurer une meilleure traçabilité des paiements en renforçant la
 27 surveillance des mouvements d'espèces, par exemple pour les retraits
 28 importants dans les DAB ou aux guichets ; même si les retraits
 29 d'espèces ne sont pas systématiquement associés à une opération illicite,
 30 ils donnent une information qui peut être recoupée avec d'autres
 31 éléments probants.

32 2. Cibler les contrôles

- 33 Les contrôles sont le fondement de l'intervention et de la lutte contre le
 34 travail dissimulé.
- 35 • Développer les enquêtes ou contrôles aléatoires de manière à obtenir des
 36 profils de fraudeurs de plus en plus pointus, pour permettre un meilleur
 37 ciblage des contrôles en fonction des profils et des pratiques et se
 38 concentrer sur les enjeux les plus importants. Des travaux de recherche,

⁴⁴ Visa Europe – F. Schneider & A.T. Kearney, *The shadow economy in Europe – Using electronic payment systems to combat the shadow economy*, 2011

- 1 fondés sur une approche pluri-disciplinaire, économique, sociale et
2 sociologique, permettraient d'affiner les profils.
- 3 • Renforcer les contrôles : comme la pratique de l'économie non déclarée,
4 la peur du gendarme se diffuse par « effet de pair » : il suffit d'avoir
5 dans son entourage plus ou moins immédiat un proche contrôlé pour
6 maximiser la perception du risque de contrôle, accroissant la peur d'être
7 pris en faute; des moyens dans les services de contrôle sont donc
8 nécessaires. On estime que le redressement d'un employeur frauduleux
9 pourrait conduire à 2 ou 3 autres de cesser de frauder.

10 **3. Renforcer les moyens et les partenariats**

11 Ces recommandations ont fait l'objet de plusieurs interventions des
12 personnalités auditionnées.

- 13 • Définir la fraude sociale dans le code de la sécurité sociale. Le code des
14 impôts prévoit, lui, la définition de la fraude fiscale. Dès lors qu'une
15 action pénale est engagée par la Direction des finances publiques contre
16 une entreprise pour fraude fiscale, le patrimoine de la personne morale
17 et celui de la personne physique qui la possède sont confondus, ce qui
18 limite les possibilités d'organiser l'insolvabilité par le dépôt de bilan.
19 Les sommes recouvrées, ainsi que les moyens de dissuasion, sont ainsi
20 plus performants. L'URSSAF pourrait bénéficier d'une telle capacité,
21 dans la mesure où le travail illégal n'est pas une erreur de gestion, mais
22 bien un comportement délictueux de la part du dirigeant.
- 23 • Engager une réflexion sur les moyens affectés à la coordination entre
24 Etats dans la lutte contre le travail illégal, actuellement compliquée et
25 onéreuse ; la mise en œuvre frauduleuse de la directive sur le
26 détachement des travailleurs, en dépit des avancées obtenues
27 récemment, nécessite une coopération étroite entre Etats européens. La
28 plateforme européenne constitue une avancée salubre en permettant
29 notamment une meilleure circulation de l'information sur les bonnes
30 pratiques.
- 31 • Donner à l'administration fiscale plus de latitude pour procéder à des
32 recoupements de fichiers et à des échanges d'informations entre les
33 différentes parties prenantes (URSSAF, impôts, douanes, gendarmerie),
34 de façon à permettre une plus grande intégration de la lutte contre les
35 fraudes et une meilleure coordination des acteurs.
- 36 • Renforcer la coopération entre l'URSSAF et le parquet : l'URSSAF n'a
37 aucun moyen d'empêcher une entreprise verbalisée de se mettre aussitôt
38 sous la protection du juge de commerce, d'autant que le montant de
39 nombreux redressements remet effectivement en cause son équilibre
40 financier. Elle peut toutefois se faire nommer contrôleur en la procédure
41 de liquidation ou de redressement judiciaire, afin de vérifier qu'il n'y a

- 1 pas d'organisation illégale d'insolvabilité. Le cas échéant, une
2 procédure pénale est possible à l'encontre du gérant s'il est prouvé par
3 exemple que des infractions de gestion ont eu lieu, et expose la
4 personne physique à une sanction pénale. Ces procédures sont toutefois
5 peu utilisées aujourd'hui. Un travail de formation des équipes de
6 l'URSSAF à ce type de contentieux, et de sensibilisation des
7 Procureurs, serait nécessaire.
- 8 • Faciliter la mise en œuvre des sanctions pour travail dissimulé : le code
9 de la sécurité sociale prévoit que l'infraction pour travail dissimulé est
10 caractérisée par la seule absence de déclaration préalable à l'embauche
11 (DPAE). Or, la verbalisation de cette seule infraction ne permet pas
12 d'obtenir gain de cause devant les juridictions. Les tribunaux la
13 considèrent comme insuffisante à elle seule, d'autant que beaucoup
14 d'employeurs en faute produisent a posteriori un contrat de travail
15 accompagné d'un bulletin de salaire, qui n'aurait pas été produit en
16 l'absence de contrôle de la part de l'URSSAF ou d'une administration
17 partenaire. L'absence de DPAE au moment de l'embauche constitue une
18 infraction non assortie d'une sanction. L'URSSAF fait donc face à une
19 difficulté à faire appliquer le texte, qui disparaîtrait si une sanction
20 financière modérée était établie, par exemple au-delà d'un seuil de
21 tolérance connu de toutes les entreprises. Cela permettrait de conclure
22 par une sanction effective un nombre important de procédures.
 - 23 • Renforcer les moyens d'action de l'URSSAF pour recouvrer les
24 sommes : le recouvrement des sommes est souvent bloqué par la
25 contestation de la procédure devant les tribunaux, ou par l'engagement
26 de procédures de liquidation judiciaires après évaporation du capital de
27 l'entreprise. Les gérants recréent dans la foulée une nouvelle structure
28 pour perpétuer leur activité. Il faut donc trouver d'autres voies pour
29 récupérer les sommes verbalisés :
 - 30 - élargir le champ de la solidarité financière : le code du travail
31 impose au donneur d'ordres une obligation de vigilance à l'égard de
32 son sous-traitant, qu'il satisfait en lui demandant une attestation de la
33 part de l'URSSAF. Or, des incohérences sont souvent notées par les
34 inspecteurs à l'occasion des contrôles sur place, entre une attestation
35 faisant état d'un nombre de salariés déclarés sans commune mesure
36 avec le nombre de salariés en situation de travail sur le chantier.
37 Aussi, lorsqu'il existe une incohérence manifeste entre le contenu de
38 l'attestation et la réalité du chantier, il doit devenir possible de
39 mettre en cause le donneur d'ordre, qui ne serait plus couvert par
40 l'attestation. Il devrait également être possible de mentionner, sur les
41 attestations, l'existence d'une procédure engagée pour travail
42 dissimulé à l'égard d'une entreprise, lorsqu'une contestation est en

- 1 cours. Les magistrats du Parquet ou du siège sont insuffisamment
2 sensibilisés au soutien à apporter à l'URSSAF dans ces actions
3 complexes ;
- 4 - bloquer les sommes chez le client : lorsque l'infraction pour travail
5 dissimulé est qualifiée dans le cadre de l'exercice par l'entreprise
6 verbalisée d'un contrat au bénéfice d'une société cliente, l'URSSAF
7 n'a pas la possibilité d'intervenir auprès de cette dernière, afin
8 d'empêcher le versement de la somme au fournisseur, et son
9 recouvrement au terme de la procédure. Une modification du code
10 de commerce serait à cet égard utile, et renforcerait
11 considérablement la capacité de l'URSSAF à recouvrer ses créances
12 sans préjudice financier pour les donneurs d'ordre.

13 **4. Accroître les sanctions**

- 14 • Développer la force de l'exemple par la mise en œuvre de sanctions :
15 nombre d'affaires sont classées sans suite alors que des outils existent
16 (par exemple rappel à la loi) qui permettent d'éviter une instruction
17 lourde, et de notifier au dirigeant qu'il a contrevenu à ses obligations
18 sans être instruites, tout en permettant à la procédure civile de se
19 poursuivre. La possibilité de majorer les redressements sur fraude aux
20 cotisations sociales prévue dans la loi de financement de la Sécurité
21 Sociale 2013 va, de ce point de vue, dans la bonne direction.
- 22 • Demander au Préfet la mise en œuvre des sanctions administratives : les
23 pouvoirs publics peuvent décider d'arrêter temporairement l'activité
24 d'une entreprise ou d'un établissement, par le biais de la fermeture
25 administrative, pour une durée maximale de 3 mois. Elle constitue
26 aujourd'hui le moyen le plus sûr pour pénaliser de façon effective
27 l'activité d'une entreprise en situation de travail illégal, mais doit être
28 utilisée de façon proportionnée compte-tenu notamment de l'impact sur
29 l'emploi. Ce moyen est à la main du Préfet, mais l'application peut en
30 être demandée par l'URSSAF ; il reste toutefois peu utilisé.
- 31 • Mieux discriminer le traitement légal en différenciant les petites fraudes
32 et les fraudes organisées, en particulier parce que les secondes sont le
33 fait de structures quasi-mafieuses et à l'origine de manques à gagner
34 considérables.
- 35
36
37
38

1

CONCLUSION

2 Notre Assemblée avait voté en 1983 un avis sur le travail clandestin. Le
3 constat a peu évolué, les causes demeurent ainsi que les conséquences même si,
4 d'une part, les formes prises par le travail clandestin ont pu évoluer (absence de
5 déclaration préalable, marchandage, prêt illicite de main d'œuvre, dissimulation
6 d'activité, emploi d'étranger sans titre, dévoiement du statut d'auto-entrepreneur,
7 mise en œuvre frauduleuse du cadre réglementaire sur le détachement des
8 travailleurs, montages de plus en plus complexes voire institutionnalisation des
9 fraudes...) et, d'autre part, l'arsenal législatif a été renforcé (responsabilité des
10 donneurs d'ordre, sanctions financières et administratives, clarification des
11 responsabilités dans le contrôle...). La libre circulation des personnes et des
12 services a aussi facilité la liberté de frauder et la mise en place de fraudes à
13 grande échelle : les carrousels TVA ont par exemple parfaitement illustré
14 comment les fraudeurs savaient utiliser les failles des systèmes et se jouer des
15 règles européennes.

16 En période de crise, l'importance de l'économie non déclarée jette une
17 lumière peu avenante sur le consensus social : quête du profit à tout prix, refus de
18 participer au redressement des comptes publics, refus de prendre sa part dans le
19 financement de droits acquis à tous. Même si certains économistes ont pu y voir
20 un amortisseur à la crise, voire la manifestation d'un besoin de flexibilité pour
21 promouvoir l'innovation et la croissance, on ne peut ignorer qu'elle participe
22 d'un repli sur soi, d'un irrespect des droits de l'autre, d'un affadissement de la
23 conscience collective trop souvent caractéristiques de notre société. A cet égard,
24 elle doit être combattue tant il procède de la qualité de citoyen de participer au
25 financement de l'Etat.

26 Mais elle doit aussi alerter sur la complexité d'une réglementation qui peut
27 décourager de déclarer. L'empilement des textes normatifs n'explique pas
28 l'économie souterraine dans son ensemble, mais il est clairement un des facteurs
29 sur lesquels, les pouvoirs publics doivent agir : le travail de simplification qui a
30 commencé, doit se poursuivre, mais ne doit pas être le prétexte à une
31 déréglementation ou à l'affaiblissement des normes.

32 La pauvreté, l'exclusion, le chômage de masse pourvoient en main d'œuvre
33 docile des employeurs peu scrupuleux : de ce fait, la réponse au développement
34 de l'économie non déclarée passe aussi par la mise en place de politiques macro-
35 économiques inclusives, ambitieuses stimulant la croissance et l'emploi. Force
36 est de constater aussi que l'économie non déclarée s'appuie sur des pratiques
37 culturelles : l'adhésion au modèle social, l'attachement à la liberté individuelle, la
38 valorisation du travail.

39 La lutte contre l'économie non déclarée doit donc combiner une meilleure
40 sensibilisation et prévention, un renforcement et une application effective des

1 sanctions, davantage de ciblage des contrôles et une meilleure articulation des
2 dispositifs entre eux. A un moment où le redressement des comptes publics est
3 considéré comme une priorité par les décideurs politiques, l'équité impose que
4 les efforts soient justement répartis et en particulier, que nul ne puisse s'y
5 soustraire par des comportements légalement répréhensibles.
6

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....
Ont voté pour.....
Se sont abstenus.....

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour :

Ont voté contre :

Se sont abstenus :

1	Annexe 1 – Composition de la section de l’Economie et des Finances
2	
3	Président
4	MARTIN Hugues
5	Vice-Présidents
6	FAUVEL Hélène
7	MONGEREAU Roger
8	
9	Agriculture
10	BOCQUET Annie
11	LEFEBVRE Dominique
12	PINTA Philippe
13	
14	Artisanat
15	BRESSY Michel
16	GAULTIER Marie-Christine
17	
18	Associations
19	ALLIER Hubert
20	
21	C.F.D.T.
22	MUSSOT Philippe
23	LE CLÉZIO Philippe
24	
25	C.F.E.-C.G.C.
26	LAMY Michel
27	
28	C.F.T.C.
29	LOUIS Philippe
30	
31	C.G.T.
32	DURAND Denis
33	MANSOURI-GUILANI Nasser
34	
35	C.G.T.- F.O.
36	LARDY Stéphane
37	
38	COOPERATION
39	VERDIER Denis
40	
41	ENTREPRISES
42	GAILLY Pierre-Antoine
43	RIDORET Didier
44	
45	ENVIRONNEMENT & NATURE
46	GUERIN André-Jean
47	VIRLOUVET Gaël
48	
49	OUTRE-MER
50	ARNELL René
	GRIGNON Gérard
	PERSONNALITES QUALIFIEES

1	KHALFA Pierre
2	LE BRIS Raymond-François
3	PARISOT Laurence
4	
5	PROFESSIONS LIBERALES
6	CAPDEVILLE Bernard
7	NOEL Daniel-Julien
8	
9	U.N.A.F.
10	FARRIOL Bernard
11	
12	PERSONNALITES ASSOCIEES
13	BARBAROUX Catherine
14	DEBONNEUIL Michèle
15	GUILLAUMAT de BLIGNIERES Anne
16	de MOURGUES Jean-Louis
17	PILLIARD Jean-François
18	

- 1 Annexe 2 - Liste des personnes auditionnées ou rencontrées
2
3
4
5 Mme Nadia JOUBERT, chargée de mission à la Délégation Nationale de Lutte
6 contre la Fraude, Ministère de l'Economie et des Finances ;
7
8 M. Philippe SALIEGES, directeur régional de l'URSSAF Aquitaine ;
9
10 M. Matthieu GREMAUD, Inspecteur du travail - DIRECCTE Alsace ;
11
12 M. Olivier SIVIEUDE, Chef du service du contrôle fiscal, DGFIP ;
13
14 M. Jean-Marie GUERRA, Directeur de la réglementation, du recouvrement et du
15 service ;
16
17 M. Alain GUBIAN, Directeur de la statistique des études et de la prévision.
18
19 M. Didier RIDORET, Président de la Fédération française du bâtiment
20
21 M. Claude COCHONNEAU, Vice-président de la FNSEA
22
23 M. Jérôme HEIM, adjoint scientifique, Haute Ecole de Gestion, Neuchâtel
24 (Suisse)
25
26 M. Philippe BARTHELEMY, Professeur à l'Université de Toulon, a bien voulu
27 faire des commentaires écrits sur le projet d'avis.
28
29
30

- 1 Annexe 3 - Liste bibliographique
2
3
4 Philippe Barthelemy, *Economie souterraine* – Sciences Economiques et Sociales
5 - 2008
6
7 Pierre Rosanvallon, *Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des*
8 *sociétés industrielles* - Le débat - 1980
9
10 Claudie Louvot-Runadot, *L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises*
11 *sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux*,
12 document de travail de l'INSEE - mai 2011
13
14 *Les risques du shadow banking en Europe : le point de vue du superviseur*
15 *bancaire* – Débats économiques et financiers – avril 2013
16
17 *Le travail clandestin*, avis et rapport adopté par le CES en février 1983 –
18 rapporteur : M. Maurice Ragot
19
20 *Une stratégie de lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré*,
21 avis du CES Européen, décembre 2013 – rapporteur : M. Stefano Palmieri
22
23 *Manuel sur la mesure de l'économie non observée* – OCDE 2003
24
25 *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, rapport en vue
26 de la 103^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, 2014
27
28 A.T. Kearney, Visa, Friedrich Schneider, *The Shadow economy in Europe, 2013*
29 –2013
30
31 Friedrich Schneider, Dominik H. Enste, *Shadow Economies : Size, Causes, and*
32 *Consequences*, - Journal of Economic Literature 38-1, 2000
33
34 Friedrich Schneider / Andreas Buehn, *Shadow economies in highly developed*
35 *OECD countries : what are the driving forces?* — Institute for the Study of
36 Labor – octobre 2012
37
38 Visa Europe, F. Schneider et A.T. Kearney, *The shadow economy in Europe –*
39 *Using electronic payment systems to combat the shadow economy*, 2011
40
41 EU Commission – *The shadow economy* – 2013
42

- 1 EU Commission – *Study on the economic and social effects associated with the*
2 *phenomenon of posting of workers in the EU*, 2011
3
- 4 EU Commission - *Posting workers in European Union and EFTA countries :*
5 *report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011.*
6
- 7 *Travail au noir, l'alerte rouge*, article paru dans la revue Challenge n°0375
8
- 9 Robert Neuwirth, *Stealth of nations – The global rise of the informal economy*,
10 2011
11
- 12 *L'Economie souterraine : une menace pour la démocratie, l'état de droit et le*
13 *développement*, rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe -
14 2011
15
- 16 DARES, note sur le détachement des travailleurs au sein de l'UE, annexée au
17 rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale
18
- 19 *Woman and men in the informal economy : a statistical picture* – International
20 Labour Office – Geneva
21
- 22 Filip Palda, *Evasive economy and the efficiency cost of the underground*
23 *economy*, Canadian journal of economics, 1998
24
- 25 Pierre Lemieux, *L'économie souterraine*, Les cahiers de recherche de l'Institut
26 économique de Montréal, 2007
27
- 28 Friedrich Schneider, Christopher Bajada, *An international comparison of*
29 *Underground Economic Activity*, 2005
30
- 31 Parlement Européen, *De l'économie souterraine à l'économie officielle :*
32 *uniformiser les règles du jeu dans le marché unique*, 2013
33
- 34 Commission Européenne, *Undeclared work in the European Union*, rapport
35 special de l'Eurobaromètre, mars 2014
36
- 37 Nadia Joubert, *Offre individuelle de travail au noir : approche micro-*
38 *économique*, 2003
39
- 40 C. Bellemare, B. Fortin, N. Joubert, S. Marchand, *Effets de pairs de fraude*
41 *sociale : une analyse économétrique sur les données françaises*, février 2012
42

- 1 Adriana AnaMaria Alexandru (Davidescu), *The relationship between shadow*
2 *economy and unemployment rate. A ARDL causality analysis for the case of*
3 *Romania*
4
- 5 Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and*
6 *Norway – Approaches and measures since 2008, 2013*
7
- 8 Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan national de lutte
9 contre le travail illégal 2013-2015
10
- 11 Convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en
12 agriculture, 24 février 2014
13

1	Annexe 4 - Liste des sigles
2	
3	
4	
5	BTP : Bâtiment et Travaux Publics
6	CDD : Contrat à Durée Déterminée
7	CES : Conseil Économique et Social
8	CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental
9	CESU : Chèque Emploi Service Universel
10	CODAF : Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude
11	DAB : Distributeur Automatique de Billets
12	DGI : Direction Général des Impôts
13	DNLF : Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude
14	HCR : Hôtels, Cafés et Restaurants
15	INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
16	IRPP : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
17	ISF : Impôt de Solidarité sur la Fortune
18	OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
19	OIT : Organisation Internationale du Travail
20	MSA : Mutualité Sociale Agricole
21	NIR : Numéro d’Inscription au Répertoire National d’Identification des
22	Personnes Physiques
23	PIB : Produit Intérieur Brut
24	UE : Union Européenne
25	URSSAF : Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et
26	d’Allocations Familiales
27	
28	