

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée

Bernard Farriol

Juin 2014

2014-15
NOR : CESL1100015X
Lundi 28 juillet 2014

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 24 juin 2014

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

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

M. Bernard Farriol, rapporteur

au nom de la
section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 novembre 2013 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis intitulé : *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*. La section de l'économie et des finances, présidée par M. Hugues Martin, a désigné M. Bernard Farriol comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	4
■ Introduction	4
■ Définition et évaluation de l'économie non déclarée	5
■ Définition et périmètre	5
✎ Choix d'une définition	5
✎ Méthodes d'évaluation	8
■ Importance économique	9
✎ En Europe	9
✎ En France	10
✎ Au niveau international	11
■ Secteurs concernés	11
■ Incidence de l'importance de l'économie non déclarée	13
■ Sur les travailleurs	13
■ Sur les comptes publics	13
■ Sur les employeurs (particuliers et entreprises)	15
■ Sur les consommateurs	16
■ Sur la société	16
■ Sur la croissance	17
■ Facteurs et préconisations	18
■ Causes	18
✎ Facteurs micro-économiques	18
✎ Facteurs macro-économiques	19
✎ Facteurs réglementaires ou institutionnels	21
■ Politiques	25

■ Préconisations	27
✎ Renforcer la prévention et la pédagogie	27
✎ Cibler les contrôles	28
✎ Renforcer les moyens et les partenariats	28
✎ Accroître les sanctions	30
■ Conclusion	31
■ Déclaration des groupes	32
■ Scrutin	49
Annexes	51
Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et des finances	51
Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées ou rencontrées	53
Annexe n° 3 : liste bibliographique	54
Annexe n° 4 : liste des sigles	56

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, FINANCIÈRES ET SOCIALES DE L'ÉCONOMIE NON DÉCLARÉE¹

Avis

Introduction

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

L'économie informelle peut revêtir plusieurs formes : fraude ou évasion fiscale, détournement ou abus d'avantage fiscal, travail au noir, paradis fiscaux, blanchiment, argent de la drogue et des activités criminelles, *shadow banking*², centres off-shore, comptes numérotés : pour le grand public, ces vocables sont l'illustration d'un monde qui triche ou joue avec la légalité dans le but de s'affranchir de l'impôt, des taxes ou cotisations sociales, ou de maximiser son profit ; ils nourrissent vis-à-vis du monde de l'économie et de la finance une suspicion qui ne tient pas que du phantasme, d'autant que les montages frauduleux sont de plus en plus complexes, comme le rappelle la circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

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

Les conséquences qu'elle engendre sont aussi qualitativement et quantitativement variables en fonction des structures économiques et financières qui prévalent : ainsi, par exemple, dans les pays où la collecte d'impôt est peu efficace ou la protection sociale inexistante ou embryonnaire, les effets ne sont pas les mêmes que dans ceux où les recettes de l'Etat reposent sur l'impôt ou ceux à niveau élevé de protection sociale. Dans les pays d'Europe, qui relèvent de cette deuxième catégorie, avec des variantes certes notables, l'économie souterraine prive les comptes publics (Etat, Sécurité sociale) de recettes en réduisant l'assiette fiscale, crée des situations de concurrence déloyale pour les entreprises, provoque une insécurité individuelle et une perte de droits ainsi qu'une insécurité juridique

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 145 voix et 13 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe).

2 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. »

pour les utilisateurs ou les consommateurs. Dans des pays comme la Grèce et l'Espagne, fortement impactés par les politiques d'austérité massive mises en œuvre, le développement de l'économie souterraine est le symptôme d'une désagrégation de la société. Même si, dans ce cadre, l'économie souterraine a pu probablement jouer un rôle d'amortisseur social, elle a *in fine* accru les difficultés économiques en privant l'État de ressources fiscales ; le basculement progressif dans l'économie informelle d'une partie de la population active peut ainsi se lire comme la traduction du désespoir de ceux qui n'ont plus la perspective de trouver un emploi à court terme. Dans les pays en développement, la problématique est naturellement différente : outil statistique imparfait, réseaux de production et de distribution segmentés, services publics inefficaces, font souvent de l'économie informelle, un mal nécessaire pour une population généralement pauvre³.

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

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

Définition et évaluation de l'économie non déclarée

Définition et périmètre

« Travail au noir, illégal, clandestin, économie marginale, souterraine, immergée, non marchande, informelle, invisible, parallèle, cachée, occulte... ou encore « système D », autant de termes utilisés par les chercheurs, les médias, ou le public, lorsqu'on aborde le type d'activités qui nous préoccupe ici et presque autant de définitions », constatait, en 1983, le CES sur le travail clandestin⁴. Celui-ci notait que « *parmi tous ces termes, la locution qui semble embrasser les plus larges définitions est celle d'économie informelle ou souterraine* ».

Dans un texte⁵ consacré à ce sujet et cité dans l'avis, P. Rosanvallon écrit, en concluant, que « *la seule marque distinctive de l'économie souterraine réside dans le fait qu'elle regroupe des formes d'échanges, marchands ou non, légaux ou illégaux, ou des modes de redistribution qui ne donnent lieu ni à prélèvement ni à perception de cotisations sociales - ce sont des échanges non soumis au regard de l'Etat - c'est le rapport à l'Etat qui est le critère distinctif* ».

Choix d'une définition

On définit souvent⁶ l'économie non déclarée comme regroupant les activités qui, soit échappent au contrôle de l'Etat sur le plan des obligations légales, soit sont pénalement répréhensibles, c'est-à-dire :

3 Economie souterraine - Philippe Barthelemy - Sciences économiques et sociales 2008.

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

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

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

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

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

- *« La production souterraine : activités qui sont productives et légales, mais délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour éviter de payer des impôts ou de respecter certaines réglementations ;*
- *la production illégale : activités productives qui génèrent des biens et des services interdits par la loi ou qui sont illégales lorsqu'elles sont exercées par des producteurs qui n'en ont pas l'autorisation ;*
- *la production du secteur informel : activités productives exercées par des entreprises non constituées en sociétés appartenant aux ménages, qui ne sont pas enregistrées et/ou sont inférieures à une taille donnée en termes d'effectifs et qui ont une production marchande ;*
- *la production des ménages pour leur propre usage final : activités productives qui se traduisent par une consommation ou une accumulation de biens et services par les ménages qui les produisent »⁷. Ce phénomène ne peut être assimilé aux précédents.*

Plus récemment, dans une étude sur l'économie souterraine en Europe, Friedrich Schneider et le cabinet A.T. Kearney proposent la définition suivante [traduction libre] : « l'économie souterraine comprend les activités d'affaires légales réalisées en dehors du regard des pouvoirs publics. Ces activités recouvrent deux catégories, qu'on trouve communément en Europe. D'une part, le travail dissimulé (...) inclut les salaires que les travailleurs et les employeurs ne déclarent pas aux autorités publiques pour éviter les impôts, cotisations ou formalités ; d'autre part, la sous-déclaration des revenus (...) pour limiter la taxation⁸. Les auteurs ajoutent [traduction libre] que l'économie souterraine n'inclut pas les activités illégales ou les crimes ou les activités domestiques qui, de par la loi, n'ont pas besoin d'être déclarées ».

⁷ Manuel sur la mesure de l'économie non observée – OCDE 2003.

⁸ « 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.

Nous nous proposons de reprendre cette conception, qui correspond à la première catégorie du manuel de l'OCDE, ou « production souterraine », et qui d'ailleurs est celle sur laquelle s'appuie la Commission Européenne⁹.

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 fiscale¹⁰) ; (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 2007¹¹. 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.

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.

Au plan législatif, le travail dissimulé¹², qui, selon F. Schneider cité précédemment, correspond aux 2/3 de l'économie souterraine, constitue un délit qui se définit comme la dissimulation intentionnelle :

⁹ EU Commission – The shadow economy - 2013.

¹⁰ 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.

¹¹ Les risques du Shadow Banking en Europe : le point de vue du superviseur bancaire – Débats économiques et financiers - avril 2013.

¹² 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.

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

En France, le travail dissimulé est réprimé par :

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

Méthodes d'évaluation

Pour autant, la délimitation du concept n'aplanit en rien les problèmes traditionnels d'évaluation des productions souterraines ; par construction, ils sont difficilement appréhendables. Par définition, lorsque l'entreprise est inconnue ou l'activité occulte, il est très difficile de procéder à des évaluations : il s'agit d'ailleurs d'un des cas où le législateur s'est montré le plus sévère puisque le délai de prescription des faits est porté à 10 ans¹³ !

On distingue en général :

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

¹³ Le délai court à partir de l'année au cours de laquelle le gain imposable a été généré.

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

Elles donnent des résultats très différents, qui rendent l'analyse délicate ; ainsi, pour un pays donné, les estimations peuvent varier du simple au septuple...¹⁴. Il n'existe pas de méthode parfaite, même si les méthodes directes ont l'avantage de permettre une analyse plus fine des comportements : l'intérêt est de les utiliser en parallèle et de comparer les résultats.

Importance économique

En Europe

Le travail dissimulé, qu'il soit « noir » c'est-à-dire intégralement soustrait aux obligations déclaratives, ou « gris »¹⁵, constitue une fraude très répandue en Europe. En effet, selon un numéro spécial d'Eurobaromètres, 4 % des Européens déclarent avoir pratiqué des activités non déclarées en dehors de leur emploi au cours de l'année précédente et 11 % reconnaissent avoir acheté des biens ou des services « au noir »¹⁶.

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

Dans l'étude citée plus haut, F. Schneider estime que le « travail au noir » et la dissimulation de revenus, correspondent respectivement à deux-tiers et un tiers du total évalué pour l'économie non déclarée. Avec les réserves exposées plus haut, dans les pays de l'Union Européenne, en 2013, l'économie souterraine représenterait environ 18,9% de l'activité soit 2 100 milliards d'euros ! C'est en Autriche que la part de l'économie non déclarée dans le PIB serait la plus faible (7,6%) et en Bulgarie qu'elle serait la plus élevée (31,9%) ; en France, elle serait de 10,8%. Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France se situerait donc parmi les pays où la part de l'économie non déclarée est la moins importante (Autriche, Pays-Bas, Irlande, pays scandinaves), loin devant les pays où elle est la plus importante (Bulgarie, Italie, Grèce). En Italie, le produit de l'économie non déclarée échappant à l'administration fiscale serait compris entre 255 et 275 milliards d'euros en 2008, soit entre 16,3 et 17,5% du PIB selon une estimation de l'Istat, publiée en juillet 2013. Pour schématiser, on peut dire que la taille de l'économie non déclarée croît à mesure que l'on se déplace de l'Europe du Nord-Ouest vers l'Europe du Sud-Est.

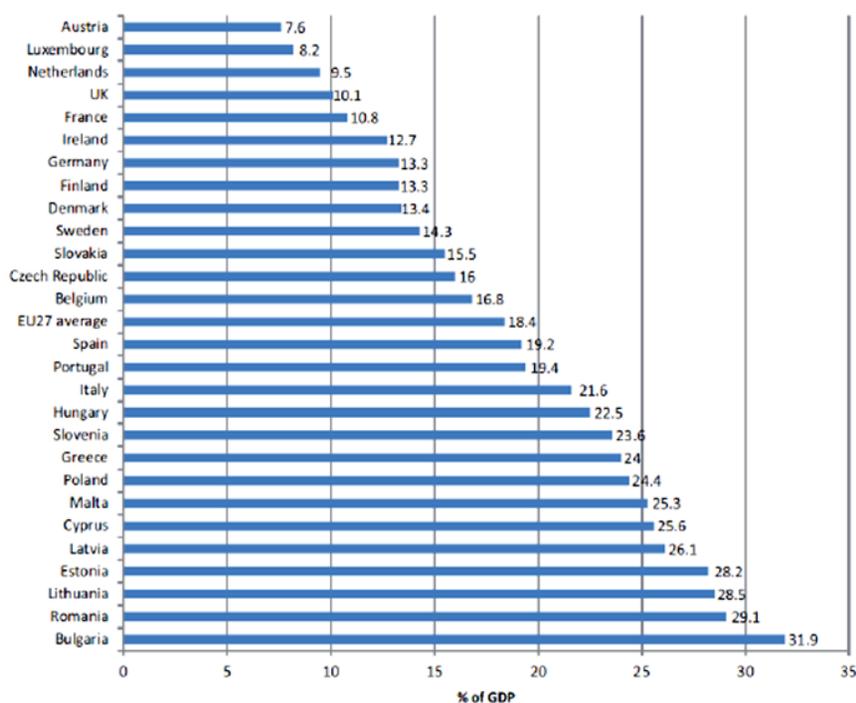
Il faut noter que la Suisse, citée dans un autre graphique par Schneider, fait figure de bon élève puisque la part de l'économie non déclarée ne représenterait que 7% du PIB.

¹⁴ Id.

¹⁵ On parle de travail au gris pour la minoration des heures travaillées ou les embauches de courte période non déclarées.

¹⁶ Commission Européenne – Eurobaromètre spécial n°402 – Undeclared work in the European Union – mars 2014.

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



Source : Derived from Schneider (2012, Table 1.1)

En France

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

Les redressements effectués par l'URSSAF en 2013 s'élevaient à 290 millions d'euros, soit une progression de 168 % depuis 2008. En 2012, ce sont 12 000 entreprises qui ont été redressées et 200 qui ont fait l'objet d'une fermeture administrative¹⁷. La progression de ces chiffres ne traduit pas nécessairement une explosion de l'économie non déclarée mais surtout un renforcement de l'efficacité des contrôles.

Il faut signaler le particularisme ultra-marin : un taux de chômage et un niveau de pauvreté plus élevés, une immigration clandestine importante notamment en Guyane et à Mayotte, un niveau de formation moins avancé expliquent en grande partie l'ampleur de l'économie non déclarée et notamment du travail non déclaré. Dans une étude de la délégation à l'outre-mer, le développement de la micro-finance est présentée comme un possible moyen de ramener à l'économie officielle des activités qui lui échappent¹⁸.

¹⁷ Chiffres cités dans l'article "Travail au noir, l'alerte rouge" de Challenge n° 0375.

¹⁸ Etude de Mme Pierrette Crozemarie sur « La micro-finance dans les Outre-Mer », 2014.

Au niveau international

Les principales estimations de l'économie non déclarée (sous déclaration de revenus et travail non déclaré) convergent pour la situer à des niveaux qui atteignent fréquemment 10 % du PIB dans les pays occidentaux, avoisinent les 50 % dans les pays émergents, pour dépasser ce chiffre dans beaucoup de pays en développement. On estime, au niveau international que l'économie non déclarée pèserait légèrement moins que l'économie américaine.... Il faut néanmoins reconnaître que, en dépit des efforts d'harmonisation au niveau international, conduits notamment dans le cadre du groupe statistique dit de Dehli, les données statistiques sont très difficilement comparables d'un pays à l'autre. Selon l'OCDE, 1,8 milliard de personnes dans le monde travailleraient sans contrat et sans couverture sociale¹⁹.

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

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

Secteurs concernés

En fait, si les cas de fraude concernent tous les statuts de travailleurs, et pas seulement les salariés, et si tous les secteurs sont plus ou moins concernés, le travail au noir ou au gris est largement répandu dans les cinq secteurs de contrôles prioritaires, à savoir : les HCRB (hôtels, cafés, restaurants et bars), le BTP (bâtiment et travaux publics), le commerce de détail alimentaire, les services aux entreprises, le spectacle vivant et enregistré, le travail saisonnier et agricole (notamment dans les activités où la part du coût de la main d'œuvre dans le coût total est la plus importante). A titre d'exemple, une campagne de contrôle menée en 2011-2012 avait fait ressortir, pour le secteur HCRB, un taux de fraude de 12,3%²⁰, soit le double de la moyenne de l'ensemble des secteurs soumis à l'opération. Le secteur des services à la personne²¹, la confection, les services de sécurité et de gardiennage sont également régulièrement évoqués. Il faut signaler que la MSA évaluait à 7,4 millions d'euros le montant des fraudes détectées en 2012, correspondant au travail dissimulé dans le secteur agricole²².

¹⁹ Cité dans le rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur « l'Économie souterraine : une menace pour la démocratie, l'état de droit et le développement » - 2011.

²⁰ Source Acooss-URSSAF.

²¹ The Shadow economy in Europe, 2013 – A.T. Kearney, Visa, Friedrich Schneider, 2013.

²² Une convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture a été signée

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

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

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

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

Le secteur des services à la personne constitue un cas particulier : il était traditionnellement un des principaux pourvoyeurs d'emplois dissimulés jusqu'à ce que des dispositifs fiscalement avantageux ne réussissent à les intégrer en grande partie dans la légalité ; au contraire, une étude récente²³ observe dans ce secteur un retour à l'emploi souterrain. Il faudrait le vérifier dans la durée, et on peut se demander si cela est dû aux conséquences mécaniques de la crise – les ménages ayant moins de moyens – à la réduction des avantages fiscaux, ou à d'autres facteurs.

entre l'Etat, des organisations syndicales et patronales et la MSA, le 24 février 2014.

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

Incidence de l'importance de l'économie non déclarée

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

Sur les travailleurs

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

Lorsqu'ils travaillent au noir, les salariés ne jouissent pas de la protection inhérente au contrat de travail (conditions de travail, rémunération), ils ne bénéficient pas de leurs droits (congrés payés, maladie, accidents du travail, chômage, retraite) et n'ont pas la capacité de s'organiser collectivement ou de se faire représenter/défendre via les syndicats. Dans une économie en crise, le travail dissimulé promeut et consacre la mise en concurrence des travailleurs, entre ceux qui acceptent, voire réclament, l'exonération des cotisations et des obligations déclaratives, et ceux qui s'y refusent, entre travailleurs légalement installés en France et immigrés clandestins. A ce titre, des liens étroits existent entre économie non déclarée et flux illégaux de migrants, les sans-papiers n'ayant pas d'autre choix que d'exercer des activités non déclarées et les employeurs peu scrupuleux préférant souvent utiliser une main d'œuvre arrivée clandestinement sur le territoire, pour mettre en place des conditions de travail indignes dans l'irrespect des textes.

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

Les conditions de travail et le niveau de rémunération dans l'économie informelle diffèrent largement d'un secteur économique à un autre, d'un lieu à un autre ; il y règne une forte segmentation²⁴. Il faut souligner que la proportion des travailleurs pauvres est plus élevée dans l'économie non déclarée que dans l'économie formelle et que, privés de droits, les travailleurs illégaux sont les premiers à se retrouver sans emploi en cas de contraction de l'activité.

Sur les comptes publics

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

- pour l'Etat, il s'agira selon le cas d'une perte de recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (revenus non déclarés ou minorés), au titre de l'impôt sur les sociétés (minoration du bénéfice perçu par l'entreprise) ou au titre de la TVA (prestations non facturées). Un cercle vicieux risque alors de s'enclencher : l'érosion de la base fiscale peut en effet conduire l'Etat à augmenter le taux de

²⁴ Woman and men in the informal economy : a statistical picture – International Labour Office - Geneva.

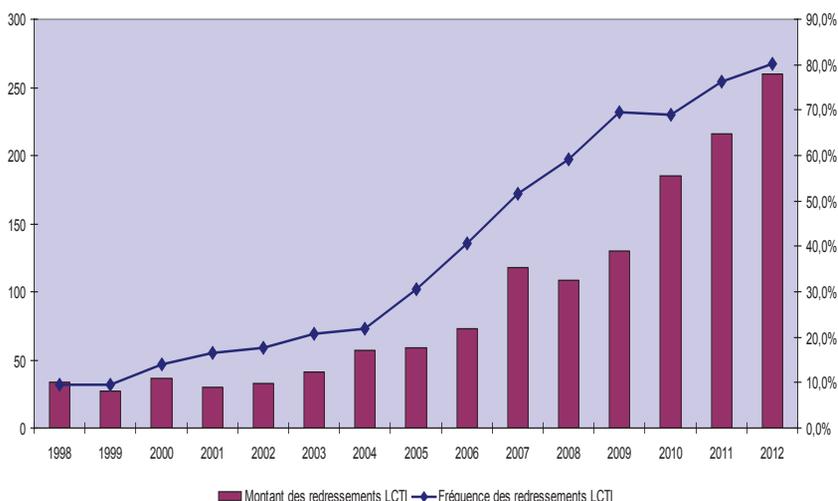
l'impôt, afin de compenser le manque à gagner, et pousser ainsi des contribuables exaspérés à sortir de l'économie déclarée. C'est en partie la thèse développée par les économistes libéraux et théorisée par Arthur Laffer dans les années 70, qui demeure toutefois très contestée ;

- pour les comptes sociaux, l'économie non déclarée entraîne l'absence du paiement des cotisations patronales par l'employeur et des cotisations sociales par le salarié. En 2012, le manque à gagner pour les comptes sociaux serait estimé entre 20 et 24 milliards d'euros, selon l'estimation de l'ACOSS²⁵.

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

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

Graphique 2 : Efficacité des contrôles contre le travail illégal



Source : ACOSS

²⁵ 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.

Sur les employeurs (particuliers et entreprises)

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

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

Certains économistes²⁶ vont même jusqu'à évoquer l'éviction des entreprises efficaces par les entreprises non efficaces : les entreprises de l'économie non déclarée sont valorisées plus par leur capacité à contourner les réglementations et l'impôt, que par leur souci de satisfaire un consommateur final ; il en résulte une moindre productivité générale, favorisée en outre par le fait que les petites structures s'accommodent mieux des impératifs de l'économie souterraine, ce qui fait apparaître des déséconomies d'échelle²⁷ et pèse sur la croissance de long terme (*cf. infra*).

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

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

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

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

Sur les consommateurs

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

Sur la société

Le développement de l'économie non déclarée provoque un affaiblissement de ce que certains ont appelé « la morale fiscale »²⁸, et plus généralement de la morale citoyenne et de la confiance dans l'état de droit. Certains économistes estiment d'ailleurs qu'il s'agit de l'un des effets les plus dangereux et les plus diffus : ils constatent, par exemple, que, dans beaucoup de pays européens, une fraction importante de la population se dit prête à quitter l'économie officielle pour l'économie non déclarée et même que, pour un certain nombre, l'économie non déclarée ne serait pas répréhensible au plan moral²⁹. De ce point de vue, l'économie non déclarée pourrait constituer une sorte de point d'entrée vaguement consensuel dans l'affaiblissement de la morale citoyenne. L'acceptation sociale du phénomène se traduit aussi par le fait qu'on observe de plus en plus souvent des contestations des procès-verbaux devant la commission de recours amiable de l'URSSAF, puis devant les tribunaux, alors qu'elles étaient rares auparavant. Le travail non déclaré n'est plus considéré comme un délit honteux : si l'on remarque un fort sentiment de rejet par la population des pratiques imputables aux sociétés étrangères, il fait place à un jugement indulgent vis-à-vis des infractions plus classiques, mieux communément acceptées.

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

Le travail dissimulé peut faciliter la délinquance et la criminalité, en favorisant la circulation d'argent non déclaré ; il encourage les migrations clandestines et peut constituer une atteinte à la personne et à la dignité humaine (esclavage moderne). De la même façon, le non-respect des droits sociaux est souvent couplé à un non-respect de la réglementation quelle qu'elle soit : il s'agira par exemple de s'affranchir de dispositions environnementales et, ce faisant, de polluer ou de mettre en danger la santé des employés ou des riverains (par exemple enfouissement de déchets toxiques contraires à la loi).

²⁸ Friedrich Schneider, Christopher Bajada, *An international comparison of Underground Economic Activity*, 2005.

²⁹ Pierre Lemieux, op. cit.

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

Sur la croissance

Il est difficile d'avoir une vision claire des effets du travail dissimulé et de l'économie non déclarée sur la croissance. D'un côté, le manque à gagner fiscal amènerait les pouvoirs publics à réduire, faute de financement suffisant, l'offre de biens publics et notamment d'équipements et d'infrastructures, freinant ainsi la croissance ; de l'autre, l'économie non déclarée répondrait à un besoin de flexibilité, qui se traduirait par le recours à des structures de petite taille, capables de produire à petite échelle. Les effets sur la croissance, dépendent en partie de la réintégration dans l'économie officielle des gains non déclarés. Certains économistes estiment que 2/3 environ seraient réintroduits dans les circuits économiques³⁰ sous forme notamment de consommation ou d'investissement.

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

Enfin, l'économie non déclarée pèse sur la productivité sur le long terme : les entreprises de l'économie non déclarée ne bénéficient pas de l'accès aux financements, aux aides aux entreprises mises en place par les pouvoirs publics par exemple. Elles ne peuvent ni ne souhaitent se développer : en particulier, parce que les entreprises de taille moyenne ou grande ont plus de difficulté à dissimuler des activités non déclarées, elles préfèrent ne pas bénéficier des économies d'échelle qui leur seraient profitables en cas de développement³¹.

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

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

Facteurs et préconisations

Causes

Facteurs micro-économiques

Les causes qui président au développement du travail dissimulé sont bien connues et « l'aspect financier reste déterminant. Il s'agit avant tout, pour les uns, d'une nécessité absolue ou d'un désir d'augmenter leurs ressources et, pour les autres, de réduire leurs dépenses »³². Le but poursuivi est la réduction d'un coût direct (salaires, cotisations sociales) ou indirect (réglementation sociale ou environnementale), liée à la volonté de s'affranchir d'une obligation légale. De ce point de vue, la mécanique est la même que celle qui se met en place pour le marché noir : on observe un accroissement du marché noir lorsque des réglementations se superposent, dont le respect constitue un coût démesuré pour l'entreprise.

L'incitation à frauder est forte aux deux extrémités de l'échelle des gains :

- en bas de l'échelle, tant la nécessité d'augmenter ses gains que l'impératif d'éviter tout effet de seuil préjudiciable, conduisent à privilégier la non-déclaration de gains complémentaires ;
- en haut de l'échelle, la volonté d'échapper à un taux de prélèvement jugé excessif peut produire des effets similaires, via la sous-déclaration des gains.

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

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

Il faut signaler aussi les conséquences du développement de l'économie numérique, qui s'appuie sur une main d'œuvre importante postée devant un ordinateur : de plus en plus de stagiaires sont employés par les jeunes créateurs autour de l'économie numérique dans des « couveuses », des espaces de « *co-working* », et on observe une porosité certaine entre des statuts légaux et des statuts informels de salariés rémunérés dans des conditions non conformes à la réglementation. La multiplication des sites qui mettent en relation directe des offres et des demandes de services (« *jobbing* ») est aussi un facteur qui facilite le développement de l'économie non déclarée.

³² Le travail clandestin, avis et rapport adopté par le CES en février 1983 – Rapporteur : M. Maurice Ragot.

Facteurs macro-économiques

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

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

L'étude Eurobaromètre de mars 2014³³ indique que les principales raisons invoquées pour expliquer l'exercice d'une activité non déclarée sont, outre l'intérêt bien compris de deux parties (50 %), la difficulté de trouver un emploi déclaré (21 %), le niveau trop élevé des impôts et cotisations (16 %), l'inexistence d'autres sources de revenus (15 %) et l'invocation d'une pratique courante dans le secteur ou la région qui rend difficile une alternative (14 %).

La *fiscalité* est la variable la plus souvent mise en avant par certains économistes. En 2000, Friedrich Schneider et Dominik Enste estimaient que, aux Etats-Unis, l'augmentation d'un point de l'impôt fédéral sur le revenu des ménages provoquait l'augmentation d'1,4 point de la taille de l'économie souterraine³⁴ et les résultats économétriques montrent une influence prépondérante du chômage et de la charge fiscale, en particulier des impôts indirects³⁵. Dans le même ordre d'idées, le cabinet Oliver Wyman vient d'alerter les pouvoirs publics sur les conséquences des mesures fiscales prises depuis 2010 et qui pèsent sur le coût du travail pour les particuliers employeurs : il estime que, compte-tenu du travail dissimulé induit, le milliard d'euros de cotisations sociales espérées ne sera que partiellement réalisé³⁶. Ces conclusions, d'orientation libérale, peuvent toutefois être nuancées car elles semblent ignorer l'impôt sous sa dimension redistributive, en ne mettant l'accent que sur son image « punitive ». Il est d'ailleurs frappant de constater que dans les pays scandinaves, où, traditionnellement le niveau de la pression fiscale est important, le poids de l'économie non déclarée n'est pas significativement plus élevé qu'ailleurs. Enfin, il ressort de plusieurs analyses, que si le fardeau fiscal constitue un facteur explicatif, d'autres éléments, liés à la fiscalité, jouent un rôle notable, comme la structure du système fiscal, l'effectivité des

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

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

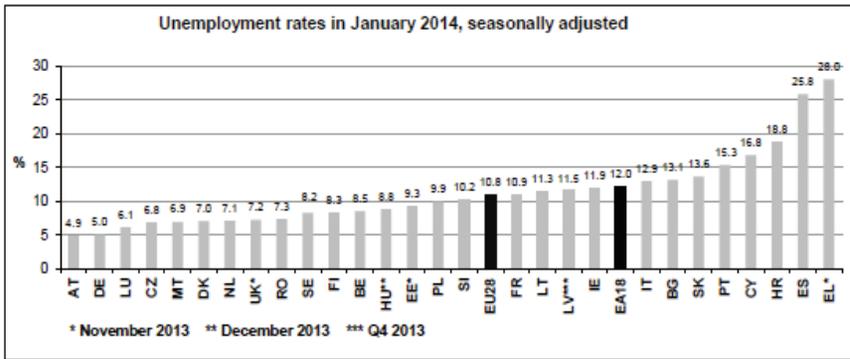
35 Shadow economies in highly developed OECD countries : what are the driving forces – Friedrich Schneider / Andreas Buehn – Institute for the Study of Labor – octobre 2012.

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

politiques de lutte contre la fraude et la perception de la fraude, ou l'efficacité des politiques fiscales et du fonctionnement de l'administration³⁷.

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

Graphique 3 : Taux de chômage dans les pays européens



Source Eurostat

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

Au niveau international, la *mondialisation* a contribué, dans les années 90, au développement d'une main d'œuvre informelle. L'OIT observe que, si la mondialisation crée de nouveaux emplois et de nouveaux marchés, tous ces emplois ne sont pas de « bons » emplois et ces nouveaux marchés ne sont pas nécessairement porteurs d'opportunités pour les producteurs les moins avantagés. La concurrence internationale modifie les relations employeurs/employés et pousse les entreprises à embaucher des ouvriers à bas salaire ou à sous-traiter la production³⁸. En tout état de cause, il est clair que « les causes de l'économie

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

38 Women and men in the informal economy : a statistical picture – International Labour Office - Geneva.

souterraine sont fonction des modes d'organisation des sociétés »³⁹, c'est-à-dire pour les pays industrialisés, l'État providence et le poids de la fiscalité, dans les pays en développement, la nécessité de travailler alors que les structures économiques sont peu organisées.

Facteurs réglementaires ou institutionnels

On met souvent en avant, aussi, des facteurs réglementaires ou institutionnels : la morale fiscale et politique, le degré d'acceptation des politiques publiques, le système de règles et de normes encadrant l'activité économique et notamment le droit du travail. Ainsi la complexité et l'empilement de textes de nature sociale (conditions de licenciement, temps de travail), le formalisme administratif, la multiplication des normes sanitaires ou environnementales figurent parmi les causes souvent évoquées par les entreprises pour justifier le contournement des règles, sauf à y consacrer des moyens humains importants. Trop de règles tueraient la règle, soulignent les « laffériens » de la réglementation. Ce facteur jouerait pour certains secteurs comme le bâtiment, où l'activité est très encadrée. C'est aussi le cas dans des entreprises de très petite taille (TPE) où, en l'absence de services internes de gestion des ressources humaines ou de gestion comptable et financière, la méconnaissance de règles nouvelles et/ou complexes peut conduire à des sous-déclarations irrégulières, mais involontaires ; l'ACOSS constate d'ailleurs chaque année qu'elle est aussi amenée à restituer des trop-perçus versés par les petites entreprises, par méconnaissance ou incompréhension de la réglementation.

Il faut toutefois observer que certains, prenant le contrepied des tenants d'une approche libérale, sont amenés à considérer le développement de l'économie non déclarée comme fruit de la dérégulation et de la réduction des dépenses sociales. Par exemple, Eurofound en 2013 met en cause la corrélation traditionnellement évoquée entre niveau des impôts et économie non déclarée, observant plutôt un lien entre importance du travail non déclaré et mise en œuvre des mesures néo-libérales de dérégulation et de baisse de la fiscalité⁴⁰.

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

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

³⁹ Economie souterraine – Philippe Barthelemy – Sciences Economiques et Sociales 2008.

⁴⁰ Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008*, 2013.

Apparaît aussi, depuis quelques années, un phénomène en croissance constante : le recours à de la main-d'œuvre originaire de pays de l'Union européenne, par le biais du détachement ou de la libre prestation de service. Ces deux dispositifs, encadrés par des directives européennes, reposent sur des principes parfois difficilement compatibles avec la logique des législations nationales. Le détachement est autorisé pour une durée prédéterminée n'excédant pas 24 mois. La prestation de service concerne une entreprise issue de l'Union européenne exerçant dans le pays d'accueil une prestation non continue et limitée dans le temps, tout en conservant une partie substantielle de son activité dans son pays d'origine. La prestation de service comme le détachement permettent, lorsque l'activité est exercée dans un pays bénéficiant d'un standard élevé de protection sociale comme la France, de dégager une économie substantielle sur le coût du travail. Le droit du travail applicable est le droit du pays d'accueil, mais les cotisations sociales sont acquittées auprès du pays d'origine. Si la législation européenne poursuit une logique de promotion du marché du travail et d'intégration économique européenne, la difficulté réside dans le contrôle sur le terrain et la capacité de verbalisation laissée aux administrations nationales, qui se heurtent à la quasi-impossibilité de vérification des informations auprès des pays d'origine. En d'autres termes, même si on ne doit pas assimiler recours à la main d'œuvre étrangère et économie souterraine, il reste que :

- le recours aux travailleurs détachés est parfois utilisé frauduleusement, ce qui conduit à une proposition de loi en France pour renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance ;
- la détection de la fraude et les contrôles sont rendus plus délicats ne serait-ce que par la barrière de la langue ;
- l'organisation même des services de contrôle ou d'inspection ne permet pas nécessairement la mise en place d'une logistique efficace ; la réforme récente de l'inspection du travail vise notamment à renforcer l'efficacité dans ce contexte ; de même l'UE a tenté en avril 2014 de prévenir les dérives en amendant la directive de 1996.

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

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

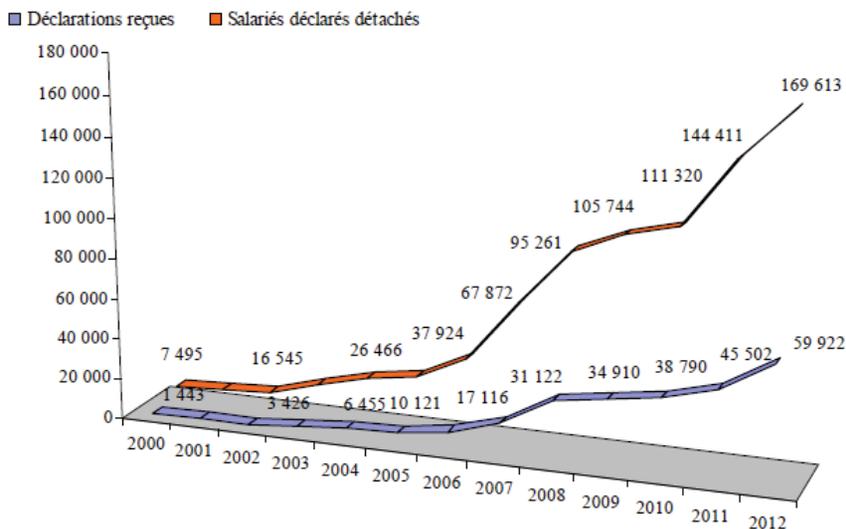
Par ailleurs, cela met en évidence la difficulté du ciblage des contrôles et de l'efficacité des sanctions en particulier au-delà des frontières ou auprès des maîtres d'ouvrage. 9 pays « à interventions récurrentes » sont ainsi répertoriés par la DGT (Analyse des déclarations de détachement 2012), parmi lesquels la Bulgarie, la Hongrie, le Portugal, la Roumanie, pays où les salaires pratiqués sont très inférieurs aux salaires français, ce qui est source de risques de fraude accrus.

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

En 2013, la Commission Européenne estimait à 1,2 million le nombre de travailleurs régulièrement détachés dans l'Union ; l'Allemagne (311 000), la France (162 000) et la Belgique (125 000) étaient en 2011 les trois principaux pays bénéficiaires de travailleurs détachés alors que les trois principaux pays pourvoyeurs étaient la Pologne (228 000), l'Allemagne (227 000) et la France (144 000). A l'échelle européenne, les travailleurs détachés sont occupés à hauteur de 40%⁴¹ dans le secteur du bâtiment

41 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*.

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



Source : Haut Conseil pour le Financement de la Protection Sociale

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

D'autres facteurs non économiques sont aussi évoqués, qui ont une dimension collective ou individuelle et font appel à l'analyse sociologique ou psychologique. Le fonctionnement de l'économie non déclarée paraît s'appuyer sur des comportements mimétiques ou « effets de pairs »⁴² : l'adoption de comportements de fraude par certains incite les autres à faire de même. On évoquera aussi la perte du sens du collectif ou une forme d'opposition aux politiques économiques mises en œuvre (équité de la politique fiscale, choix en matière d'affectation des recettes ou politiques économiques mises en œuvre) ou encore la diffusion d'un modèle souterrain par capillarité sociale. Le sociologue auditionné souligne que le travail dissimulé peut permettre une diversification professionnelle, un renforcement de l'employabilité dans une société où les rigidités et le poids du chômage la rendent plus difficile : il permet ainsi de s'adapter à la norme sociale qui privilégie l'activité, le renforcement des compétences, en particulier dans les sociétés où le travail dissimulé est plus socialement acceptable que le chômage ou l'inactivité.

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

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

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

Politiques

Lutter contre le travail dissimulé ne doit pas poursuivre le but illusoire de l'éradiquer – ce qui serait financièrement impossible eu égard à l'ampleur des moyens à déployer –, mais de le réduire au maximum. Il est donc fondamental de s'appuyer sur une analyse pointue des comportements et des pratiques, ce qui suppose un ciblage des contrôles et des enquêtes, pour définir les politiques les plus efficaces. Elles doivent concilier la prévention et la répression et s'interroger sur les facteurs économiques et structurels qui, dans un pays donné, peuvent avoir une incidence sur le développement du travail dissimulé.

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

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

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

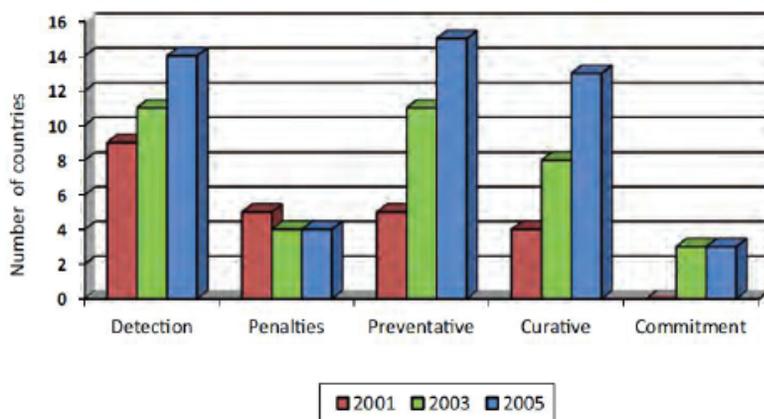
Ces approches sont partiellement fondées et corroborées par l'analyse, mais elles négligent le fait que tout problème économique doit être appréhendé dans sa globalité. Les solutions ne sont donc pas que macro-économiques, mais doivent aussi viser au niveau individuel à prévenir et à réprimer les pratiques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

Une étude d'Eurofound⁴³ analyse les stratégies de lutte contre le travail dissimulé mises en œuvre dans les pays européens et en Norvège depuis l'émergence de la crise. Avant 2008, les politiques étaient quasi exclusivement fondées sur une approche dissuasive (renforcement des contrôles, partage de données, alourdissement des sanctions) visant à renforcer la « peur du gendarme ». Depuis lors, on observe une montée en puissance de politiques plus préventives, agissant au niveau des causes (simplifications administratives, incitations fiscales...) ou de l'information (éducation financière), même si l'arsenal demeure

⁴³ Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008*, 2013.

encore pour l'essentiel de nature dissuasive. Les pays analysés par Eurofound se trouvent à cet égard confrontés aux mêmes difficultés : il faut coordonner les diverses unités concernées et partager les informations (création de la Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude ou DNLF et des Comités Opérationnels Départementaux Anti-Fraude ou CODAF en France en 2008, création d'une unité d'information sur l'économie grise en Finlande en 2011 par exemple) ; il faut aussi améliorer l'efficacité des contrôles dans un contexte d'austérité budgétaire (en les ciblant, comme par exemple lors de la grande campagne menée en 2010 dans les régions agricoles du sud de l'Italie avec l'aide de l'armée !)

Graphique 5 : Stratégies de lutte contre le travail non déclaré



Source : Eurofound, 2009

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

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

Préconisations

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

Renforcer la prévention et la pédagogie

La prévention s'est renforcée dans les politiques mises en œuvre dans les pays développés : ainsi en France, elle est un « axe majeur de la politique de lutte contre le travail illégal » et des conventions de partenariat au titre de la prévention, prévues par la circulaire du Premier Ministre du 24 janvier 1992, « sont signées par les Préfets, les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les collectivités publiques et sont des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail illégal ; depuis 1992, 17 conventions ont été signées au niveau national et déclinées par plus de 350 conventions aux niveaux local, départemental et régional »⁴⁴ ; c'est un point sur lequel plusieurs des personnalités auditionnées ont d'ailleurs insisté.

- Développer les actions de sensibilisation très en amont sur les garanties attachées au statut de travailleur déclaré, sur le rôle de l'impôt et des cotisations, comme éléments constitutifs de notre modèle social. Ces actions de sensibilisation concernent le citoyen tout autant que le contribuable et l'ensemble des acteurs économiques. Dans un pays comme le nôtre, où l'éducation économique et financière du public présente de nombreuses lacunes, il y aurait sur ce point un véritable enjeu : faire prendre conscience du rôle redistributif de l'impôt, des devoirs et des droits qui lui sont attachés, ainsi que des droits attachés au paiement des cotisations sociales. Le caractère anticivique de la fraude devrait être inculqué dans les écoles lors des cours d'instruction civique. L'objectif serait de restaurer ainsi la « morale fiscale ».
- Développer les partenariats entre Pouvoirs publics et :
 - organisations professionnelles, en particulier dans les secteurs d'activité les plus concernés par le travail non déclaré, afin de renforcer les actions de sensibilisation et de pédagogie ciblées et adaptées aux populations visées ;
 - associations représentatives, pour encourager celles-ci à faire de la lutte contre l'économie non déclarée un enjeu sociétal.
- Organiser une concertation systématique avec les représentants des employeurs et des salariés, préalablement à l'adoption de nouvelles règles, pour en apprécier l'impact sur toutes les catégories d'entreprises et favoriser leur application ; il importe notamment de rendre les normes sociales, fiscales et environnementales plus intelligibles et plus facilement applicables, en particulier par les TPE, comme cela a pu être souligné lors des Assises de la fiscalité.
- Réfléchir aux moyens de privilégier le dialogue entre les organismes de contrôle et les entreprises, en évitant l'application systématique de sanctions dès lors que la bonne foi de l'entreprise est constatée, par exemple en cas mauvaise interprétation des textes.

⁴⁴ Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

- Rendre obligatoire l'usage du chèque emploi-service pour le versement du salaire des employés de proximité ; le développement du CESU (chèque emploi service universel) a considérablement facilité les obligations déclaratives des employeurs.

Approfondir la question des liens entre moyens de paiements et économie non déclarée. Favoriser le paiement électronique pourrait être un moyen de faire disparaître des foyers de l'économie non déclarée ; une étude, à laquelle Visa a participé, estime qu'une augmentation de 10% des paiements électroniques pourrait entraîner une baisse de 5% de l'économie non déclarée⁴⁵. La transition numérique des entreprises devrait bénéficier d'un accompagnement des pouvoirs publics afin de favoriser les paiements électroniques.

- Interdire, sauf situations exceptionnelles, le paiement en espèces des salaires quel qu'en soit le montant ; actuellement, le paiement en liquide est autorisé s'il est inférieur à 1500 euros et si le salarié en fait la demande ; le renforcement récent du droit au compte constitue à cet égard une avancée pour les personnes disposant de faibles ressources, ce qui est souvent le cas des travailleurs non déclarés.
- Assurer une meilleure traçabilité des paiements en renforçant la surveillance des mouvements d'espèces, par exemple pour les retraits importants dans les DAB ou aux guichets ; même si les retraits d'espèces ne sont pas systématiquement associés à une opération illicite, ils donnent une information qui peut être recoupée avec d'autres éléments probants.

Cibler les contrôles

- Les contrôles sont le fondement de l'intervention et de la lutte contre le travail dissimulé.
- Développer les enquêtes ou contrôles aléatoires de manière à obtenir des profils de fraudeurs de plus en plus pointus, pour permettre un meilleur ciblage des contrôles en fonction des profils et des pratiques et se concentrer sur les enjeux les plus importants. Des travaux de recherche, fondés sur une approche pluridisciplinaire, économique, sociale et sociologique, permettraient d'affiner les profils.
- Renforcer les contrôles : comme la pratique de l'économie non déclarée, la peur du gendarme se diffuse par « effet de pair » : il suffit d'avoir dans son entourage plus ou moins immédiat un proche contrôlé pour maximiser la perception du risque de contrôle, accroissant la peur d'être pris en faute, des moyens dans les services de contrôle sont donc nécessaires. On estime que le redressement d'un employeur frauduleux pourrait conduire à 2 ou 3 autres de cesser de frauder.

Renforcer les moyens et les partenariats

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

- Définir la fraude sociale dans le code de la sécurité sociale. Le code des impôts prévoit, lui, la définition de la fraude fiscale. Dès lors qu'une action pénale est engagée par la Direction des finances publiques contre une entreprise pour fraude fiscale, le patrimoine de la personne morale et celui de la personne physique qui la possède sont confondus, ce qui limite les possibilités d'organiser l'insolvabilité par le dépôt

⁴⁵ Visa Europe – F. Schneider & A.T. Kearney, *The shadow economy in Europe – Using electronic payment systems to combat the shadow economy*, 2011.

de bilan. Les sommes recouvrées, ainsi que les moyens de dissuasion, sont ainsi plus performants. L'URSSAF pourrait bénéficier d'une telle capacité, dans la mesure où le travail illégal n'est pas une erreur de gestion, mais bien un comportement délictueux de la part du dirigeant.

- Engager une réflexion sur les moyens affectés à la coordination entre Etats dans la lutte contre le travail illégal, actuellement compliquée et onéreuse ; la mise en œuvre frauduleuse de la directive sur le détachement des travailleurs, en dépit des avancées obtenues récemment, nécessite une coopération étroite entre Etats européens. La plateforme européenne constitue une avancée salubre en permettant notamment une meilleure circulation de l'information sur les bonnes pratiques.
- Donner à l'administration fiscale plus de latitude pour procéder à des recoupements de fichiers et à des échanges d'informations entre les différentes parties prenantes (URSSAF, impôts, douanes, gendarmerie), de façon à permettre une plus grande intégration de la lutte contre les fraudes et une meilleure coordination des acteurs.
- Renforcer la coopération entre l'URSSAF et le parquet : l'URSSAF n'a aucun moyen d'empêcher une entreprise verbalisée de se mettre aussitôt sous la protection du juge de commerce, d'autant que le montant de nombreux redressements remet effectivement en cause son équilibre financier. Elle peut toutefois se faire nommer contrôleur en la procédure de liquidation ou de redressement judiciaire, afin de vérifier qu'il n'y a pas d'organisation illégale d'insolvabilité. Le cas échéant, une procédure pénale est possible à l'encontre du gérant s'il est prouvé par exemple que des infractions de gestion ont eu lieu, et expose la personne physique à une sanction pénale. Ces procédures sont toutefois peu utilisées aujourd'hui. Un travail de formation des équipes de l'URSSAF à ce type de contentieux, et de sensibilisation des Procureurs, serait nécessaire.
- Faciliter la mise en œuvre des sanctions pour travail dissimulé : le code de la sécurité sociale prévoit que l'infraction pour travail dissimulé est caractérisée par la seule absence de déclaration préalable à l'embauche (DPAE). Or, la verbalisation de cette seule infraction ne permet pas d'obtenir gain de cause devant les juridictions. Les tribunaux la considèrent comme insuffisante à elle seule, d'autant que beaucoup d'employeurs en faute produisent *à posteriori* un contrat de travail accompagné d'un bulletin de salaire, qui n'aurait pas été produit en l'absence de contrôle de la part de l'URSSAF ou d'une administration partenaire. L'absence de DPAE au moment de l'embauche constitue une infraction non assortie d'une sanction. L'URSSAF fait donc face à une difficulté à faire appliquer le texte, qui disparaîtrait si une sanction financière modérée était établie, par exemple au-delà d'un seuil de tolérance connu de toutes les entreprises. Cela permettrait de conclure par une sanction effective un nombre important de procédures.
- Renforcer les moyens d'action de l'URSSAF pour recouvrer les sommes : le recouvrement des sommes est souvent bloqué par la contestation de la procédure devant les tribunaux, ou par l'engagement de procédures de liquidation judiciaires après évaporation du capital de l'entreprise. Les gérants recréent dans la foulée une nouvelle structure pour perpétuer leur activité. Il faut donc trouver d'autres voies pour récupérer les sommes verbalisés :
 - élargir le champ de la solidarité financière : le code du travail impose aux donneurs d'ordres une obligation de vigilance à l'égard de son sous-traitant, qu'il satisfait

- en lui demandant une attestation de la part de l'URSSAF. Or, des incohérences sont souvent notées par les inspecteurs à l'occasion des contrôles sur place, entre une attestation faisant état d'un nombre de salariés déclarés sans commune mesure avec le nombre de salariés en situation de travail sur le chantier. Aussi, lorsqu'il existe une incohérence manifeste entre le contenu de l'attestation et la réalité du chantier, il doit devenir possible de mettre en cause le donneur d'ordre, qui ne serait plus couvert par l'attestation. Il devrait également être possible de mentionner, sur les attestations, l'existence d'une procédure engagée pour travail dissimulé à l'égard d'une entreprise, lorsqu'une contestation est en cours. Les magistrats du Parquet ou du siège sont insuffisamment sensibilisés au soutien à apporter à l'URSSAF dans ces actions complexes ;
- bloquer les sommes chez le client : lorsque l'infraction pour travail dissimulé est qualifiée dans le cadre de l'exercice par l'entreprise verbalisée d'un contrat au bénéfice d'une société cliente, l'URSSAF n'a pas la possibilité d'intervenir auprès de cette dernière, afin d'empêcher le versement de la somme au fournisseur, et son recouvrement au terme de la procédure. Une modification du code de commerce serait à cet égard utile, et renforcerait considérablement la capacité de l'URSSAF à recouvrer ses créances sans préjudice financier pour les donneurs d'ordre.

Accroître les sanctions

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

Conclusion

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

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

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

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

La lutte contre l'économie non déclarée doit donc combiner une meilleure sensibilisation et prévention, un renforcement et une application effective des sanctions, davantage de ciblage des contrôles et une meilleure articulation des dispositifs entre eux. A un moment où le redressement des comptes publics est considéré comme une priorité par les décideurs politiques, l'équité impose que les efforts soient justement répartis et en particulier, que nul ne puisse s'y soustraire par des comportements légalement répréhensibles.

Déclaration des groupes

Agriculture

Les travaux menés pour cet avis n'ont pas été simples. En effet, définir et mesurer ce qui, par définition reste caché, a constitué un obstacle et nous avons bien entendu manqué d'éléments statistiques. Malgré tout, le panorama brossé par le texte est très intéressant.

Le secteur agricole est, depuis plusieurs années, préoccupé par la question du travail illégal en raison de la main d'œuvre importante à laquelle font appel de nombreux producteurs. Ainsi, pour faciliter l'embauche et la déclaration des salariés pour de courtes périodes, a été mis en place en 1999, sur impulsion de la Profession agricole, le Titre Emploi Simplifié Agricole (TESA). Toute mesure de simplification va dans le sens d'une réduction du travail illégal.

Par ailleurs, les agriculteurs ont réaffirmé en 2014, dans une convention, avec d'autres organisations professionnelles et des syndicats de salariés, leur volonté d'accentuer la prévention, d'accroître la coordination des services et de mieux cibler les contrôles. Cette convention se décline ensuite localement.

Il s'agit pour nous d'un outil aidant à la prise de conscience du préjudice que cause le travail illégal. Cela constitue tout d'abord une atteinte aux droits des salariés et, pour la collectivité cela réduit les recettes fiscales et fausse la concurrence.

À cet égard, nous adhérons tout à fait aux développements consacrés à la nécessaire éducation au rôle de l'impôt et aux fondamentaux de notre modèle social. Ce qui demande également, comme le propose le texte, de rendre les normes sociales, fiscales et environnementales plus intelligibles et plus facilement applicables, en particulier pour les TPE.

Le groupe de l'agriculture s'est prononcé en faveur de cet avis.

Artisanat

Si le travail dissimulé, partie importante de l'économie non déclarée, est par nature difficile à évaluer, les études confirment qu'il se développe.

Or, ses préjudices sont nombreux.

En premier lieu, le manque à gagner que cela représente pour les comptes sociaux et fiscaux, alors que chaque contribuable est aujourd'hui appelé à faire des efforts pour le redressement des comptes publics.

En second lieu, les entreprises respectueuses de la réglementation subissent de plein fouet la concurrence déloyale des fraudeurs, alors qu'elles doivent déjà faire face aux conséquences d'une économie en berne.

À cela, s'ajoutent l'insécurité sociale dans laquelle se trouvent les salariés non déclarés et, plus largement, le risque d'un affaiblissement de la confiance dans l'État de droit.

C'est pourquoi la lutte contre l'économie non déclarée représente un enjeu majeur, et son efficacité exige une approche globale autour de plusieurs leviers : la prévention, le contrôle et la sanction.

Renforcer le volet préventif suppose d'agir tout d'abord sur les facteurs d'irrégularités.

À ce titre, une réglementation trop complexe ou trop fréquemment modifiée, peut conduire les entreprises, en particulier des TPE, à faire involontairement des déclarations erronées.

À contrario, un excès de simplification peut aussi générer de la fraude ; c'est ainsi que certains auto-entrepreneurs n'hésitent pas à minimiser leur chiffre d'affaires pour continuer à bénéficier des avantages attachés à leur régime.

Ces deux types de facteurs attestent de la nécessité d'évaluer systématiquement les impacts de toute nouvelle réglementation, et d'y associer les représentants des acteurs concernés.

Il importe, par ailleurs, de favoriser l'acceptation des prélèvements obligatoires, ce qui renvoie notamment à la question du niveau comme de la juste répartition des impôts et des charges.

Enfin, les partenariats entre pouvoirs publics et organisations professionnelles ou chambres consulaires doivent être poursuivis et encouragés, car ils permettent des actions au plus près du terrain pour prévenir et lutter contre toutes les formes de travail illégal.

À côté du volet préventif, renforcer l'efficacité des contrôles est une condition indispensable, tant pour sanctionner ceux qui se livrent à des comportements irréguliers, que pour dissuader les éventuels candidats à la fraude, mais aussi pour conforter ceux qui sont respectueux des réglementations.

À ce titre, l'artisanat, premier employeur de France, tient à souligner les problèmes posés par la croissance exponentielle du recours aux travailleurs détachés.

Il s'agit d'une véritable arme de dumping social qui conduit à détourner les marchés et l'emploi de nos entreprises, notamment dans le secteur du bâtiment.

Contre tous ceux qui abusent de cette situation, au-delà de ce que permet la directive européenne, il est impératif de mieux organiser les contrôles et la coopération entre États membres. À cet égard, le durcissement des sanctions prévu par la récente loi, envers maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre peu scrupuleux, constitue une avancée encourageante.

Considérant que l'avis formule des propositions équilibrées entre le préventif et le répressif, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations

À travers l'avis présenté aujourd'hui, notre assemblée aborde le sujet délicat du contrat social qui fonde notre société. Loin d'être négligeables mais difficiles à estimer avec justesse, les échanges financiers qui se cachent derrière l'économie non déclarée échappent par définition à la collecte de l'impôt et au règlement des cotisations sociales. Ils privent de ce fait les comptes publics de recettes pourtant nécessaires au financement de la protection sociale et des services publics. C'est là que, collectivement, nous sommes interpellés.

Il était donc pertinent d'analyser plus précisément les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée aujourd'hui. Non seulement pour en approcher l'ampleur mais également pour tenter de mieux cerner la place et le rôle que joue une telle économie dans notre société.

Symptôme d'une « désagrégation » de la société ? Amortisseur social complémentaire en période de crise ? Mal ressenti comme nécessaire au regard du poids des normes, de la complexité des réglementations et des contraintes administratives ? Refus de participer à l'effort collectif, mal réparti et perçu comme injuste ? Affadissement de la conscience collective quant au rôle social des prélèvements obligatoires ? Il y a sans doute un peu de tout cela.

Les causes sont bien identifiées, le constat quasi-identique à celui observé dans notre avis de 1983 sur le travail clandestin. On notera cependant que le contexte international et européen a fortement évolué, la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes compliquant davantage la lutte contre l'économie non déclarée, désormais conduite à un niveau extra national.

Une fois posé le diagnostic, il reste à proposer des remèdes. Au-delà de l'ensemble des préconisations de l'avis auxquelles nous adhérons, nous voudrions insister sur celles qui touchent à la prévention et à la pédagogie. Nous sommes tous, en effet, plus ou moins complices d'un tel système. Souvent nous ne voulons ou ne pouvons pas mesurer les effets du choix que nous faisons.

La sensibilisation sur le rôle des impôts et des cotisations à destination des citoyens, des contribuables et des employeurs nous apparaît à ce titre fondamental. Elle doit permettre à tous de comprendre que ces prélèvements apportent une sécurité aux travailleurs et aux consommateurs. Nous estimons enfin que l'accent doit être mis sur le dialogue, pour que les règles et normes soient moins lourdes plus intelligibles et donc plus facilement applicables.

Nous remercions notre rapporteur pour avoir su conduire la réflexion avec juste ce qu'il fallait d'humour et de fermeté pour éviter les crispations autour d'un sujet complexe. Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

La première des préconisations de cet avis aurait suffi à ce que la CFDT le vote. Alors que, depuis des années, il ne se passe pas une semaine sans que le concert anti-impôts ne se fasse entendre, il est réjouissant que notre Conseil affirme avec insistance l'impérieuse nécessité de restaurer la « morale fiscale ». C'est effectivement un enjeu majeur : consolider notre pacte social, reconstruire des services publics de qualité, accroître l'investissement public suppose de payer des cotisations sociales et des impôts. Sans doute n'avons-nous pas tous la même notion de la justice fiscale, mais s'accorder sur ce devoir qu'ont les citoyens et les acteurs économiques de s'acquitter de leurs contributions est un premier pas essentiel.

D'une manière plus générale, nous partageons l'équilibre de l'avis qui s'appuie sur une démarche de sensibilisation, de prévention, puis de sanction renforcée. Nous approuvons en particulier les préconisations qui visent à renforcer la prévention de la fraude, améliorer la transparence des transactions et en premier lieu celle du paiement de la rémunération des salariés.

La CFDT se bat depuis de nombreuses années à Bercy comme à l'ACOSS (qui regroupe les URSSAF) pour que les contrôles et les moyens des services concernés soient renforcés. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de trouver cette exigence en bonne place dans cet avis. C'est d'autant plus nécessaire dans le cadre d'une coopération renforcée entre les administrations de différents ministères. La coopération est efficace mais elle prend du temps.

Tous les rapports le prouvent : consacrer plus de moyens à la lutte contre la fraude fiscale et sociale est une opération rentable. Pourtant, avec une constance imperturbable et paradoxale, les gouvernements successifs réduisent ces moyens.

C'est sur ce point que l'avis qui nous est présenté a un petit côté surréaliste. Au moment même où la section de l'économie et des finances achevait l'examen ce texte, le Conseil d'administration de l'ACOSS se prononçait sur le projet de convention d'objectifs et de moyens qui la lie à l'État pour les 4 ans à venir. Avec à la clé une suppression de 1 120 emplois, soit 8 % des effectifs ! Et c'est bien le contrôle qui sera le premier à en pâtir puisque il est d'ores et déjà prévu que des pans entiers de cotisations déclaratives ne soient pas ou plus soumis au contrôle. Qu'on en juge :

- Pas de contrôle du CICE ;
- Pas de contrôle de la modulation des cotisations chômage ;
- Contrôle des cotisations AGIRC-ARRCO reporté à 2017 si l'État l'autorise ;
- Pas de contrôle des particuliers-employeurs.

Sur ce dernier point, il est dommage que l'avis n'évoque qu'à peine la fraude, consentie ou exigée, des particuliers employeurs. C'est un sujet sur lequel nous ne disposons que de peu de données, une fraude particulière, hélas pas toujours considérée comme telle par les intéressés, employeurs et employés, et que les services de contrôle, démunis d'un point de vue juridique, appréhendent difficilement. Cette question mériterait d'être approfondie.

Deux remarques avant de conclure :

- la première pour regretter l'absence de référence dans cet avis à la déclaration sociale nominative (la DSN) qui, en plus de ses autres intérêts, constituera en 2016 un levier nouveau et puissant de lutte contre la fraude ;
- la seconde, pour remercier le rapporteur d'avoir « *remis les pendules à l'heure* » s'agissant de la directive européenne sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union : effectivement, ce n'est pas cette directive qui crée des distorsions de concurrence, mais son non-respect par des entreprises malhonnêtes. Encore fallait-il que ce soit dit !

La CFDT a voté l'avis

CFE-CGC

Depuis 1983, le travail clandestin a évolué mais pas dans le bon sens. La mondialisation et surtout la sacralisation de la concurrence et du néolibéralisme en Europe ont offert un cadre favorable à la fraude via des techniques nouvelles, notamment en donnant des opportunités de contourner les règles via le système des travailleurs détachés, par exemple.

La quête du profit à tout prix, le mépris de l'intérêt collectif, le chacun pour soi, en se développant, mettent en danger nos sociétés bien au-delà de ce dont nos concitoyens ont conscience. Dans le monde actuel, les États manquent souvent de courage pour protéger les valeurs et les citoyens face à l'avidité de certains, tant ils redoutent que des capitaux quittent le territoire dès lors qu'il deviendrait trop difficile à leurs détenteurs d'échapper à leurs obligations.

Pourtant, on voit bien que lorsqu'une politique déterminée de fermeté est appliquée, des résultats positifs sont enregistrés. Il en est ainsi actuellement en ce qui concerne la

lutte contre les paradis fiscaux, suite aux mesures prises par les USA, puisque des capitaux rentrent précipitamment dans leurs pays d'origine.

L'économie non déclarée constitue un manque à gagner important pour les comptes publics et les comptes sociaux. Selon la Commission Européenne, l'économie souterraine représenterait entre 7 et 16 % du PIB de l'Union Européenne et concernerait l'équivalent de 7 à 19 % des emplois déclarés. On peut estimer l'économie non déclarée à environ 10 % du PIB dans les pays occidentaux et à 50 % dans les pays en développement.

Ceci légitime à nos yeux une politique volontariste de vigilance et de condamnation des pratiques délictueuses en la matière. C'est notre modèle même de société qui est en jeu si on n'y prend pas garde. D'un côté l'Europe fustige les déficits des États et notamment les déficits sociaux et d'autre part elle met en place des mesures qui empêchent de se protéger de ces sortes de délits. N'en vient-on pas souvent à mettre en cause des politiques de protection sociale que l'on dit trop coûteuses quand dans le même temps on songe à ne plus rendre la délinquance financière susceptible de peines de prison ?

Il est troublant de constater le manque de moyens dont dispose l'administration fiscale pour s'attaquer à ces problèmes. De plus, les sommes récupérées à l'issue de contrôles ne représentent en moyenne que 15 % de celles qui avaient été soustraites au fisc par les personnes contrôlées. Est-ce suffisamment dissuasif ? Concernant les comptes sociaux, en 2012, le manque à gagner est évalué entre 20 et 24 milliards d'euros. Les sommes récupérées ont atteint moins de 300 millions d'euros.

Lorsque l'on prône une plus grande sévérité vis-à-vis des contrevenants, il faut bien tenir compte de la complexité de notre législation, qui peut générer des erreurs. Mais la mansuétude compréhensible lors de premières condamnations devrait faire place à des peines plus lourdes en cas de récidive.

Notre rapporteur a raison d'insister sur le renforcement de la prévention et la pédagogie qui doivent être développées car trop d'entreprises et de citoyens fraudent comme M. Jourdain fait de la prose, sans le savoir. Combien de personnes ont cédé à la tentation de payer un service « au noir » sans pour autant se sentir coupables et pourtant, sans eux, les entreprises qui leur proposent ce genre de transactions ne le feraient pas. Ils participent au creusement des déficits et à l'encouragement des fraudeurs.

Dès le départ la section a décidé de restreindre le sujet de cette saisine à l'économie non déclarée. Il en reste donc un goût d'inachevé mais le rapporteur n'y est pour rien et nous voterons l'avis. Mais nous souhaiterions qu'à l'avenir le sujet soit étendu aux activités illégales, au blanchiment d'argent, à l'organisation « industrielle » de systèmes d'évasion fiscale, etc. car pour l'instant nous n'avons exploré que la partie émergée de l'iceberg.

CFTC

Dans une société bénéficiant d'un niveau élevé de protection sociale, niveau auquel la CFTC est particulièrement attachée, les conséquences de l'économie non-déclarée, sont redoutables.

Ce phénomène témoigne par ailleurs d'un repli sur soi, et d'un affaiblissement de la conscience collective, caractéristique d'une société en crise. Même si certains pays ont pu accepter un développement comportant une certaine part d'économie non déclarée, le modèle n'est pas viable sur le long terme.

Comme le montre l'avis, le poids du travail dissimulé est particulièrement important dans un certain nombre de secteurs, comme par exemple le bâtiment, les hôtels, restaurants.

Le groupe de la CFTC est particulièrement attentif au secteur des services à la personne où les dispositifs fiscalement avantageux avaient permis de donner une couverture sociale à nombre de personnes employées. Or la récente réduction de ces avantages se traduit par un retour à l'emploi non déclaré ou partiellement déclaré. Sans vouloir nous faire les chantes du système lafférien, ceci tend à montrer qu'il faut trouver un juste équilibre et que trop de contraintes conduisent au contournement des règles. Il nous paraît urgent que des mesures, mais des mesures stables et durables soient prises.

Le groupe de la CFTC est aussi attentif aux conséquences de la concurrence internationale, conduisant à l'embauche d'ouvriers à bas salaires.

Le détachement ou la libre prestation de services, posent certain nombre de problèmes : le contrôle sur le terrain est particulièrement difficile entre autre faute de moyens humains, d'autant que la vérification des informations auprès du pays d'origine est pratiquement impossible, et qu'il y a la barrière de la langue. Le recours aux travailleurs détachés est parfois utilisé frauduleusement.

Les mesures prises au niveau de l'union européenne en avril 2014 amendant la directive de 1996 nous paraissent insuffisantes. Le problème doit être à nouveau revu par les états européens.

Sur un autre registre, l'empilement de textes, peut conduire à une impossibilité d'appliquer la loi efficacement et ouvre parfois la porte au contournement. Comme le souligne l'avis, le travail de simplification doit se poursuivre impérativement.

Il est indispensable de donner aux URSSAF les mêmes moyens d'agir suite à un contrôle que ceux dont bénéficie l'administration fiscale.

Votre projet d'avis ouvrant d'importants champs de réflexions, notre groupe a émis un vote positif.

CGT

Nous souhaitons commencer par rappeler que nous étions perplexes sur l'opportunité de traiter le sujet dans la section économie et finances, car nous devons nécessairement aborder des thèmes sur lesquels la section du travail était plus compétente.

Le sujet est dans l'actualité, comme en atteste, entre autres, la grève des salariés non déclarés des salons de coiffure dans le 10^{ème} arrondissement de Paris.

Le thème traité est vaste et son traitement difficile. Pour surmonter la difficulté, l'avis reprend une conception qui limite le sujet à deux aspects particuliers : le travail dissimulé et les revenus sous déclarés. Mais il fait aussi référence à d'autres thèmes. D'où un traitement non satisfaisant de ces deux aspects et un sentiment de confusion entre plusieurs thèmes.

Un autre problème réside dans l'approche trop schématique du phénomène ; approche qui attribue, en dernière analyse, l'existence et le développement de l'économie non déclarée à deux facteurs : d'une part la fiscalité et les cotisations sociales ; d'autre part la réglementation et ce que vous appelez « l'État providence ». Même si vous évoquez, à différents endroits, un regard critique cette vision schématique reste le fil conducteur.

Nous partageons un certain nombre de constats. Mais nous sommes en désaccord avec une partie de votre diagnostic, par exemple lorsque vous considérez que la concurrence est bénéfique au développement économique, que le travail dissimulé encourage les migrations clandestines, que l'accès des entreprises aux aides publiques améliore la productivité sur le long terme.

S'agissant des préconisations, nous partageons la nécessité de la prévention, de la pédagogie et du contrôle. Le problème est que, au-delà de bonnes intentions, les moyens humains et matériels restent insuffisants. Et cette question cruciale est mise en sourdine. À titre d'exemple, pour toute la région Champagne-Ardenne, il n'y a que 5 inspecteurs Urssaf sur le travail dissimulé. Et les dernières restructurations des services fiscaux n'améliorent pas les choses.

Enfin, nous ne partageons pas un certain nombre de préconisations. Par exemple, la fermeture temporaire d'un site en cas d'infraction. Le problème est que la faute est commise par l'employeur, alors que la fermeture du site pénalise avant tout les salariés.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe de la CGT s'est abstenu.

CGT-FO

Les conséquences de l'économie non déclarée sont multiples et il peut paraître trop ambitieux de vouloir en traiter tous les aspects. Néanmoins, le groupe FO regrette le périmètre, trop restrictif de son point de vue, du projet d'avis présenté aujourd'hui.

En effet, exclure d'emblée la question de la fraude fiscale emporte une double conséquence : d'une part un centrage excessif sur le travail dissimulé et d'autre part, une absence de vision globale en termes de cohésion sociale. Dans une période où « l'effort fiscal » demandé à la population aboutit à amoindrir le consentement à l'impôt, il importe pourtant de rappeler que le montant évalué de la fraude fiscale représente chaque année un manque de recettes pour l'État à peu près équivalent au déficit budgétaire. Il aurait donc été intéressant de réfléchir à des améliorations potentielles en matière de lutte contre la fraude fiscale.

S'agissant donc du travail dissimulé puisque c'est le sujet traité, le projet d'avis présente l'avantage de bien poser la différence entre le travailleur contraint d'accepter pour survivre un emploi non déclaré et l'employeur indélicat qui abuse d'une situation. De la même manière, il met en lumière le détournement du statut d'auto-entrepreneur qui devient trop souvent le « *faux nez du travail dissimulé* ».

La problématique de l'utilisation frauduleuse des travailleurs détachés, source de concurrence déloyale pour les entreprises respectueuses des lois et normes en vigueur est également analysée objectivement.

En revanche, dans l'analyse des causes, le Groupe FO déplore que le texte tombe dans le lieu commun consistant à mettre en accusation une réglementation qualifiée de trop compliquée et de normes trop contraignantes. Cette excuse pourrait être comprise comme accordant des circonstances atténuantes aux fraudeurs.

Le groupe FO partage l'idée de renforcer la prévention et la pédagogie. Concernant le ciblage des contrôles préconisés par l'avis, le Groupe FO considère que celui-ci ne doit pas conduire à remettre en cause l'égalité de traitement des citoyens et des entreprises.

Renforcer les moyens législatifs et réglementaires et la coordination des services chargés de lutter contre toutes les formes de fraude constitue une piste intéressante. Cependant, ces mesures, tout comme celles visant à renforcer la prévention et la pédagogie, seront vouées à l'échec tant que la question des moyens humains ne sera pas clairement posée. Ainsi, le projet d'avis aurait gagné à mettre en évidence les difficultés posées par la saignée opérée depuis plus de 10 ans dans les effectifs des services de l'État en charge de ces questions.

Souhaitant que ces observations soient entendues, le Groupe FO, soulignant l'investissement et l'écoute du rapporteur, votera l'avis.

Coopération

Il est par définition difficile de déterminer l'importance du travail non déclaré. L'avis contribue à une meilleure identification et connaissance de ce phénomène qui peut prendre de nombreuses formes comme le travail sous-déclaré ou le travail réalisé sous un faux statut. Il peut toucher des ressortissants nationaux comme des migrants réguliers ou irréguliers. Le recours au travail non déclaré est par ailleurs plus répandu dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre. Il est le fait de certains entrepreneurs et aussi salariés qui tirent volontairement parti du système, mettant ainsi en péril la solidarité.

L'avis souligne bien les conséquences sociales et économiques de **l'économie non déclarée. Pour les entreprises**, elle génère une concurrence déloyale qui peut mettre en péril la survie de la très grande majorité des entreprises qui respecte les règles. Les incidences individuelles pour les salariés sont également importantes, en matière de couverture sociale notamment. Les travailleurs non déclarés sont privés des avantages que leur conférerait un contrat de travail formel, tels que la formation, un profil professionnel spécifique, des augmentations de salaire, le sentiment d'appartenance à l'entreprise, etc.

Le travail non déclaré a également une incidence considérable sur les finances publiques du fait des pertes qu'il implique en termes de recettes fiscales et de cotisations sociales.

La lutte contre le travail non déclaré passe par un bon équilibre entre prévention, contrôles et sanctions :

- concernant les mesures de prévention : il s'agit de simplifier les procédures et de réduire les coûts qui limitent la création et le développement des entreprises, par exemple les obstacles à la déclaration du travail, en particulier des « jeunes pousses » et des petites entreprises ;
- concernant les contrôles et les sanctions : il s'agit de renforcer les contrôles ciblés et d'appliquer des sanctions appropriées à l'encontre de ceux qui profitent du travail clandestin, par une meilleure coordination des autorités compétentes (le fisc, l'inspection du travail, la police). Cela passe par des mécanismes de sanction dissuasifs et proportionnés.

Il est donc important de réduire les avantages économiques du travail non déclaré afin de renverser le rapport risques/bénéfices. Les effets de la surréglementation et d'un poids excessif de la fiscalité pesant sur les acteurs économiques ne sont pas à négliger. Ainsi, le travail engagé de simplification administrative doit se poursuivre et s'amplifier.

Comme l'a souligné récemment le Comité économique et social européen, une lutte efficace passe également par un échange systématique d'informations, de données et

d'analyses au niveau de l'Union européenne, de manière à assurer la participation et la coopération des autorités responsables et des partenaires sociaux concernés.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

2 100 milliards d'euros et 18,9% du PIB ! Voilà ce que représente aujourd'hui l'économie non déclarée dans les pays de l'Union européenne.

Rien que pour la France, c'est 219 milliards d'euros et 10,8% du PIB.

Sans oublier ce qu'elle génère en termes de précarité pour les travailleurs, de concurrence déloyale entre les entreprises, de manque à gagner pour l'État et de moyens humains et financiers à déployer.

Le groupe des entreprises partage d'ailleurs le constat formulé dès l'introduction du projet d'avis selon lequel : « l'économie non déclarée constitue une atteinte aux principes qui sous-tendent notre modèle économique et social ». Constat qui revêt une acuité toute particulière dans le contexte économique actuel.

Face à de tels enjeux, le groupe des entreprises est convaincu de la nécessité et de l'utilité pour le CESE d'examiner la question des conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée. Et surtout, cet avis est l'occasion d'appeler à une responsabilisation de l'ensemble des acteurs : État, collectivités, entreprises, consommateurs.

En ce sens, le groupe tient à saluer la qualité du travail du rapporteur. La dynamique constructive, insufflée par Bernard Farriol, nous a permis de travailler dans des conditions optimales et d'aboutir à un projet d'avis complet et pédagogique.

Le groupe des entreprises tenait à cet effort de pédagogie. D'une part, pour dépassionner le débat, d'autre part, pour proposer une définition et une évaluation économiquement tenable d'un phénomène qui reste par nature difficilement appréhendable.

Le projet d'avis évite l'écueil d'une vision simpliste occultant la complexité de ce phénomène.

Il a en particulier le mérite de démontrer que les conséquences dommageables de l'économie non déclarée ne concernent pas uniquement les travailleurs et les consommateurs mais aussi les comptes publics, les entreprises et donc la croissance.

Cet avis permet également de rappeler le rôle joué par la rigidité de notre environnement normatif dans le développement de l'économie non déclarée. La complexité et l'instabilité de notre système législatif, jointes au poids des prélèvements sociaux et fiscaux nuisent au développement de l'économie, contribuant ainsi à la progression du chômage et alimentant le cercle vicieux d'une économie non déclarée. La concurrence normative internationale au sein même de l'Union européenne vient à son tour accélérer le phénomène.

S'agissant de la concurrence normative, nous aurions souhaité pouvoir traiter plus en détail la question du détachement des travailleurs qui, utilisé frauduleusement, engendre une concurrence déloyale qui fragilise de nombreuses entreprises.

Néanmoins, les aménagements apportés par le rapporteur dans le projet d'avis permettent d'ores et déjà une première mise en perspective.

Enfin, s'agissant des préconisations pour lutter contre l'économie non déclarée. Là encore, le groupe des entreprises approuve l'approche équilibrée du projet d'avis qui allie utilement prévention et dissuasion.

Pour toutes ces raisons le groupe des entreprises a voté le projet d'avis.

Environnement et nature

L'économie non déclarée recouvre un large champ comprenant à la fois les activités légales pratiquées de manière illégale et les activités illégales. L'avis commence par distinguer les différents aspects de l'économie non déclarée puis fait le choix de resserrer la focale sur le seul travail dissimulé, ce qui, permet un texte concis.

En revanche, ce choix a négligé le traitement de la question de la fraude fiscale, pourtant dans le périmètre de la saisine. Ce choix, et nous le regrettons, a également conduit à éluder, malgré l'insistance du groupe environnement et nature, les activités économiques qui ignorent ou négligent les règles environnementales et qui, de fait, portent préjudice à la société et profitent d'une concurrence déloyale.

En ce qui concerne le travail dissimulé, l'avis s'est attaché à éclairer un domaine opaque par nature, en commençant par évaluer l'ampleur du phénomène. Avec un tact certain, les secteurs concernés sont abordés. L'avis évoque aussi les éléments économiques, à l'échelle de la société, qui peuvent faire varier la part du travail dissimulé dans l'activité. Il présente, à l'échelle individuelle, les motivations possibles qui peuvent conduire l'employeur ou le salarié à recourir au travail non déclaré. Il s'étend aussi avec raison sur le coût sociétal du travail dissimulé.

Mais surtout, alors que le travail au noir fait trop souvent l'objet de discours approximatifs, l'avis apporte un recul et un niveau d'analyse bienvenu, en rappelant que le travail dissimulé interroge d'abord, au-delà de la seule dimension budgétaire, la relation des citoyens à l'État et plus globalement au « *vivre ensemble* ». Le taux de travail dissimulé peut alors apparaître comme un indicateur de la bonne qualité de cette relation.

Or, alors que l'actualité récente révèle une société fragmentée et que la défiance vis-à-vis de nos institutions augmente, il apparaît qu'en matière de déclaration du travail, au jeu des comparaisons internationales, la France est très bien placée. Notre pays fait partie de ceux où le travail dissimulé est le plus faible. Sans doute faut-il y voir un signe positif de fond et à contre-courant de la défiance ambiante.

De plus, les auditions ont montré que nos administrations chargées de la lutte contre le travail dissimulé étaient non seulement réactives aux évolutions récentes, notamment liées à l'ouverture des échanges, mais aussi de plus en plus efficaces dans la lutte contre la fraude. Cela ne masque en rien qu'ici comme ailleurs, la coordination des différentes structures reste un défi de premier plan.

Les recommandations de l'avis sont mesurées et pertinentes. Elles préconisent à la fois la sensibilisation civique des citoyens, et l'amélioration de la lutte contre la fraude du travail dissimulé. Au final, elles sont au service du vivre ensemble. Le groupe environnement et nature a voté cet avis.

Mutualité

La crise amplifie l'économie non déclarée, ce qui constitue un cercle vicieux car elle représente un frein pour le développement économique en pesant sur les recettes de l'État et en favorisant le dumping fiscal et social.

Pour le groupe de la mutualité, il ne faut pas négliger les conséquences sociales pour les travailleurs non déclarés. En effet, au-delà des conséquences financières qui se traduisent par un manque à gagner pour les comptes sociaux, la non-déclaration se traduit pour les travailleurs par un non accès aux droits attachés au travail. Le travail non déclaré prive les travailleurs d'une couverture sociale, ce qui constitue notamment une menace pour leur santé.

Étant donné la complexité et le caractère multidimensionnel de l'économie souterraine et du travail non déclaré, tout le monde s'accorde sur la nécessité de combiner divers instruments de lutte, allant de la dissuasion, pratiquée au moyen de contrôles et de sanctions, aux incitations à respecter les réglementations.

Les préconisations de l'avis sont bien équilibrées, conciliant fort justement prévention et répression.

Le groupe de la mutualité soutient l'objectif de sensibiliser sur le rôle de l'impôt car la fiscalité joue un rôle central dans notre cohésion sociale. L'enjeu est donc de réhabiliter l'impôt en rétablissant son équité, sa lisibilité et sa progressivité. Cela passera par une réforme de notre système fiscal.

Par définition l'économie non déclarée échappe à la mesure. Saluons donc l'initiative de la Commission européenne visant à créer une plateforme européenne de lutte contre le travail dissimulé car une lutte efficace passe par un échange systématique d'informations, de données, d'analyses et de bonnes pratiques au niveau de l'UE, impliquant l'ensemble des acteurs (partenaires sociaux, administrations fiscales, inspection du travail, de la sécurité sociale ...)

Le groupe de la mutualité regrette cependant que l'avis se soit trop focalisé sur le travail non déclaré et que les fraudes, notamment environnementales n'aient pas été traitées. Les infractions à la réglementation environnementale (activités polluantes, non-respect des normes pour les véhicules de transports, non-paiement des redevances aux éco-organismes, décharges de déchets sauvages et illégales...) ont un impact fort sur notre environnement donc les conséquences se traduisent également en terme de santé publique.

Malgré cette réserve, le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse souhaite dans un premier temps exprimer un regret quant au périmètre retenu dans l'avis présenté aujourd'hui. Celui-ci nous semble trop restreint et le choix d'écarter les enjeux d'évasion fiscale et de paradis fiscaux nous apparaît peu opportun au regard de l'importance de ses conséquences économiques et sociales. De la même façon, nous regrettons le choix qui a été fait de ne

pas traiter les conséquences du non-respect par les entreprises des réglementations, en particulier celles concernant le droit du travail et les normes environnementales.

Cependant, plusieurs points ont retenu notre attention et méritent d'être soulignés.

Nous adhérons pleinement à l'inclusion des faux statuts de travail dans les délits relevant de l'économie non déclarée. Dans le contexte de crise et de forte concurrence sur le marché du travail, les jeunes sont trop souvent contraints de renoncer à des conditions de travail de qualité et notamment à leurs droits en matière de protection sociale. Cela pose également de lourds problèmes en matière d'accès au logement et au prêt bancaire.

Les stages, s'ils complètent utilement la formation théorique dispensée aux étudiants, donnent malheureusement lieu à des abus et peuvent parfois être davantage assimilés à du sous-emploi. L'avis mentionne à ce titre le recours abusif aux stagiaires dans le secteur de l'économie numérique. Ce secteur est en réalité loin d'avoir le monopole de cet abus et à cet égard le sujet aurait mérité un traitement plus important. Dans ses travaux sur l'emploi des jeunes, notre assemblée avait notamment préconisé un meilleur suivi statistiques des stages et un renforcement des missions d'inspection ciblées sur la question des abus de stages.

Une proposition de loi tendant à l'encadrement des stages est en cours d'examen. Ses dispositions qui prévoient notamment l'inscription des stagiaires dans le registre unique du personnel ou la limitation de leur nombre en fonction des effectifs de l'entreprise vont dans le bon sens et nous leur apportons notre soutien.

Enfin, de la même façon que beaucoup de jeunes, en recherche d'un premier emploi, acceptent de travailler avec un statut de stagiaire, le recours au statut d'auto entrepreneur a également été galvaudé et peut constituer un moyen pour l'employeur d'échapper aux cotisations, ainsi que le mentionne l'avis, ce dont nous nous félicitons.

Pour les raisons exprimées, notre groupe a voté en faveur de l'avis.

Outre-mer

Pour le groupe de l'Outre-mer, le sujet traité est d'importance, notamment dans un contexte de crise économique et sociale durable où l'économie informelle prend une part croissante, notamment dans les territoires ultramarins.

Outre-mer, où les taux de chômage sont dramatiquement élevés, notamment chez les jeunes où ils sont sensiblement supérieurs à 50% en moyenne, les personnes exclues du marché officiel du travail complètent souvent leurs revenus d'assistance par des petites activités de services, d'artisanat... Cette caractéristique importante des économies ultramarines a fait l'objet, notamment par l'ADIE, à partir de 2007, d'une série d'études qui ont mis en évidence l'importance du secteur informel dans nos économies locales.

Ces études ont fait apparaître que l'existence de ce secteur informel, aussi anormale et inquiétante soit-elle, démontre également une vitalité économique et une capacité d'initiative bien réelle. Dans les sociétés ultramarines économiquement et socialement très précaires, la culture de la débrouillardise est très marquée et le travail informel est profondément ancré, sans que cela fasse l'objet d'une condamnation morale collective.

Pour autant, il y a nécessité d'aider à l'officialisation du travail informel. Sur cette question, le groupe de l'Outre-mer partage les recommandations proposées dans l'avis axées autour de la prévention et de la pédagogie. Il y a en effet, dans ces collectivités, un travail important

de sensibilisation à faire auprès de la population. Le microcrédit, qui d'ailleurs fait l'objet d'une étude en délégation à l'outre-mer, peut constituer un instrument efficace et adapté, parmi d'autres, pour faciliter l'officialisation de l'activité. L'obtention de ce type de prêt, à des conditions et des exigences bien moins élevées que pour des prêts classiques, peut constituer un « élément moteur » dans l'officialisation d'une activité, la croissance du chiffre d'affaires permise par le prêt permettant entre autres de s'acquitter des cotisations sociales.

D'autres recommandations proposées dans l'avis, telle que celle visant à rendre obligatoire l'usage du chèque emploi-service pour le versement du salaire des employés de proximité, doivent permettre d'aider à l'officialisation de ce type d'activités.

Le groupe de l'Outre-Mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Mme Levaux : « La question abordée par votre avis sur les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée révèle, par son titre même, un axe de travail explicite sur l'économie non déclarée qui ne se confond pas tout à fait avec l'économie informelle ou souterraine.

Vous avez pris la précaution dans votre avis de la définir en vous appuyant sur plusieurs travaux de qualité, et la définition que vous retenez, qui est également celle de l'OCDE, précise « *que l'économie souterraine n'inclut pas les activités illégales ou les crimes, ou les activités domestiques qui de par la loi, n'ont pas besoin d'être déclarées* ».

Vous faites également état d'un texte de Pierre Rosanvallon qui conclut par ces mots : « *La seule marque distinctive de l'économie souterraine réside dans le fait qu'elle regroupe des échanges non soumis au regard de l'État, c'est le rapport à l'État qui est le critère distinctif* ».

Vous mettez en avant les conséquences économiques et sociales consécutives à des activités non déclarées essentiellement regroupées autour de la relation employeurs/salariés.

Avec justesse vous identifiez, et c'est tout l'intérêt de cet avis, les facteurs multiples, les causes économiques et sociales, les conséquences sociétales, mais également, vous pointez l'impact des décisions et réglementations issues tant des négociations sociales que de l'État, un empilement et leur complexité. C'est courageux et mesuré !

L'État Providence ne facilite pas toujours la lutte contre l'économie non déclarée, vous appelez à un sursaut citoyen et à la prise de conscience du caractère anticivique de la fraude, vous soulignez même qu'elle devrait être inculquée dans les écoles !

Vous alertez les représentants des employeurs et des salariés, préalablement à l'adoption de nouvelles règles, d'en apprécier l'impact sur le risque de fraude engendré par la complexité d'application.

Je ne peux que vous rejoindre dans votre recommandation.

Enfin, vous proposez de rendre obligatoire l'usage du chèque Emploi-services pour le versement du salaire des employés de proximité.

Ma fonction de présidente de la Fédération des Particuliers Employeurs de France m'amène à compléter votre analyse.

Notre expertise du secteur de l'emploi à domicile et la situation actuelle de dégradation de l'emploi déclaré, constaté par les chiffres rendus publics par l'ACOSS peuvent éclairer sur ce sujet.

Vous avez raison de recommander une plus grande utilisation encore du CESU (+ 70 % des 3,6 millions de particuliers employeurs y ont aujourd'hui recours).

Nous accompagnons ce mouvement en sollicitant une plus grande facilité encore par la dématérialisation et la déclaration en ligne.

Le CESU a 20 ans cette année !

C'est très certainement un modèle abouti et réussi de simplification, à la fois de la déclaration pour les employeurs mais également de la fiche de paye pour les salariés. Nous ne pouvons qu'encourager les acteurs économiques d'autres secteurs à s'engager dans cette voie.

Des études de l'INSEE sur notre secteur de l'emploi entre particuliers à domicile en matière de travail non déclaré sont réalisées tous les 10 ans. La dernière étude date de 2005, et présente une baisse significative de l'emploi non déclaré ; celui-ci est passé de 50 % en 1995 à près de 30 % en 2005. La prochaine étude est prévue en 2015.

Parallèlement à cet effort de simplification, il faut également noter un effort de solvabilisation et de réductions du coût de l'emploi depuis 1994 et dont la conséquence cumulée avec l'utilisation du CESU a conduit une croissance continue depuis 20 ans et ce jusqu'en 2012 et 2013, dates auxquelles la suppression des allègements de charges a détruit 27 millions d'heures déclarées en un an, dont une grande partie a basculé dans le non déclaratif.

Cet exemple est utile à la compréhension des comportements individuels et collectifs que vous soulignez dans votre avis.

Il y a souvent plusieurs causes à la détérioration de l'emploi déclaré. Ma conviction est qu'il est plus aisé de détruire que de reconquérir.

Nous sommes collectivement responsables de cet équilibre fragile. Quand ce travail déclaré devient moins coûteux que le travail non déclaré, il facilite les comportements vertueux et civiques.

Je voterai cet avis ».

Professions libérales

Cet avis nous rappelle que l'économie informelle est protéiforme et qu'elle représente une part non négligeable du PIB. En privant les comptes publics de recettes, elle fragilise le niveau de notre protection sociale, crée des situations de concurrence déloyale entre entreprises, provoque une insécurité individuelle privant le salarié d'un accès aux droits ou le consommateur de moyens de recours ou de garantie. Plus grave encore peut-être, elle conduit à un affaiblissement de la morale citoyenne et à la dépréciation de l'état de droit.

Mais qu'y a-t-il de commun entre une entreprise redressée pour des faits qualifiés de « travail dissimulé » sciemment organisés, une petite entreprise victime de la complexité administrative ou de l'empilement normatif, un individu pour lequel le travail dissimulé choisi constitue un amortisseur financier, ou un conseiller fiscal dont l'une des activités est l'optimisation fiscale ? La diversité des situations mérite qu'on étudie les responsabilités, qu'on dénonce les comportements abusifs et qu'on sanctionne à la hauteur des préjudices. L'avis a raison de proposer de mieux discriminer le traitement légal, en différenciant les petites fraudes et les fraudes organisées, les secondes étant le fait de structures quasi-mafieuses et à l'origine de manques à gagner considérables.

Nous regrettons que le périmètre de l'avis lui interdise d'aborder l'évasion fiscale, les paradis fiscaux, le blanchiment, l'argent de la drogue et autres activités criminelles drainant

pourtant des sommes colossales, bien supérieures aux montants financiers soustraits au Trésor public du seul fait du travail dissimulé, et que certains États n'hésitent pas à comptabiliser dans leur PIB.

L'avis oscille entre prévention, dissuasion, mais aussi stigmatisation des entreprises. Faut-il rappeler que l'immense majorité des redressements URSSAF concerne des employeurs de bonne foi, pour n'avoir pas interprété correctement des textes incompréhensibles ? Toute préconisation qui vise le dialogue, la simplification administrative, l'éducation économique et financière nous agréée. En matière de prévention, les avocats ou experts comptables ont depuis toujours un rôle d'alerte et de sensibilisation, leur intervention étant devenue indispensable pour guider l'entrepreneur dans le maquis des textes.

L'avis recommande à juste titre de renforcer les partenariats, pour combattre la mise en œuvre frauduleuse de la directive sur le détachement des travailleurs, qui crée une concurrence déloyale. Le groupe des professions libérales souhaite que soit renforcée la lutte contre la fraude transnationale et les effets d'aubaine en coopération avec les autres États-Membres.

Face à la multiplication de faux travailleurs indépendants, parmi lesquels certaines formes d'auto-entrepreneuriat, les contrôles doivent être renforcés. Le groupe des professions libérales pointe la responsabilité des maîtres d'ouvrage ou des consommateurs à la recherche du meilleur prix, s'exonérant des conséquences économiques et sociales de l'utilisation d'une main d'œuvre *low cost*, mettant ainsi l'offre sous pression. Pour autant, ces maîtres d'ouvrage et consommateurs sont attentifs à bénéficier pour eux mêmes de ces droits sociaux.

Soutenant les mesures recommandées dans l'avis qui placent le citoyen face à ses responsabilités, le groupe des professions libérales l'a voté.

UNAF

L'avis porte sur un sujet complexe en démêlant l'écheveau de l'économie non déclarée. Les préconisations sont intéressantes puisqu'elles ne se contentent pas du « *y a qu'à, faut qu'on* ». Au contraire elles tentent dans un premier temps de cerner les causes de l'économie non déclarée pour seulement ensuite donner les moyens d'action d'une lutte contre ce fléau économique et social.

Le groupe de l'UNAF est sensible à ce sujet de l'économie non déclarée car en trame de fond, elle fait planer, sur les politiques publiques au premier rang desquelles la politique familiale, une menace en raison du plus faible rendement de l'impôt et des cotisations sociales, qu'elle entraîne.

Autre source d'inquiétude sur les conséquences de l'économie souterraine, c'est le risque d'une perte de valeur, sur le rôle de l'impôt et sur le civisme fiscal : car l'impôt ne peut se réduire à la simple dimension de la contrainte, il est à la base de notre démocratie. La société, expression de la vie commune, ne peut pas exister sans règle, notamment sans fiscalité, qui permet la régulation sociale. C'est la raison pour laquelle, le Groupe de l'UNAF retient avec intérêt dans les préconisations, celle qui précise : « *Le caractère anticivique de la fraude devrait être inculqué dans les écoles lors des cours d'instruction civique. L'objectif serait ainsi de restaurer la " morale fiscale "* ». L'importance de l'éducation par les parents et l'école, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, est la clé d'une vie en société plus harmonieuse.

Enfin, le groupe de l'UNAF souligne l'approche graduée des moyens à mettre en œuvre dans la lutte contre l'économie non déclarée retenue dans l'avis. En effet, plutôt que de privilégier la sanction et la contrainte, l'avis met en avant la prévention, puis le ciblage des contrôles et le renforcement des partenariats pour finir sur l'accroissement des sanctions pour les cas répréhensibles.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Pour l'UNSA, ce projet d'avis, malgré des recherches souvent poussées, présente plus d'intérêt pour les questions qu'il pose que pour les réponses qu'il présente.

L'UNSA constate que les informations s'appuient beaucoup sur les recherches de Friedrich Schneider fondées essentiellement sur une approche dérégulatrice.

Pourtant, dans le paragraphe sur les « Méthodes d'évaluation » l'auteur de l'avis pointe des résultats qui peuvent varier du simple au septuple ! Avec de tels écarts, des méthodes comparatives n'ont aucun sens.

L'UNSA constate qu'il existe des données fiables fondées sur les redressements effectués par les administrations en charge du contrôle des activités visées par la saisine. Celles-ci sont citées dans le chapitre sur les « Secteurs concernés » de la première partie du projet d'avis notamment lorsqu'il est fait état de l'évaluation de la fraude à partir de redressements effectués dans le secteur des « Hôtels, cafés, restaurants, bars ».

L'UNSA regrette qu'une partie de l'économie non déclarée ait été écartée. En effet « *la fraude au sens large* », considérée par le rapporteur comme un « *concept de nature différente* », est laissée de côté alors que là aussi des données fiables existent tout comme sont écartées de l'étude les opérations bancaires non régulées.

Des données importantes ont été fournies par le Comité national de lutte contre la fraude le 22 mai 2014, montrant que la fraude aux prestations sociales détectée en 2013 s'élève à 562,3 millions €, que celle redressée par l'URSSAF est de 290 millions et que la fraude fiscale notifiée est de 18 milliards sur cette même année, les montants encaissés dépassant les 10 milliards.

C'est par l'analyse globale de ces comportements délictueux, par la démonstration du coût social de ces démarches qu'il sera possible de retisser les liens du « *vivre ensemble* » et de réintroduire du civisme fiscal et social dans l'économie française et européenne.

Des axes de luttes coordonnées se mettent en place, notre assemblée pourrait participer à leur évaluation. L'UNSA est attentive aux travaux de connaissance et de compréhension des mécanismes de la fraude. Les outils et les structures qui se mettent en place dans ce cadre comme le DATA MINING, la coordination de l'ensemble des administrations concernées avec les magistrats, semblent encore trop ignorés.

Pour autant, l'UNSA ne souhaite pas que des systèmes de contrôles systématisés se mettent en place. Les outils de sélections existent pour différencier les usagers globalement conformes aux lois de quelques organisations complexes dont le but est l'enrichissement sur le dos de la collectivité.

Beaucoup de causes de l'économie non déclarée existaient déjà lors du précédent avis de 1983. La principale évolution provient de l'utilisation frauduleuse, et parfois mafieuse de travailleurs détachés.

L'UNSA considère qu'une meilleure coordination européenne doit être mise en place et que les sanctions pénales doivent viser à la fois les entrepreneurs installés fictivement dans un autre pays et les responsables de l'environnement matériel dans le pays d'exécution de la mission (logement, transport, démarchage, etc.)

Enfin nous regrettons que le projet n'évoque pas l'accord global en matière de lutte contre la fraude au détachement de salariés élaboré lors du Comité des représentants permanents de l'Union Européenne le 5 mars 2014 dont l'objectif est de conforter les contrôles et de responsabiliser toutes les parties.

L'UNSA, tout en soulignant la qualité de l'étude, considère que le travail n'est pas achevé. Des aspects fondamentaux sont laissés de côté tant au niveau de l'analyse des actions, de leur coordination, que des solutions à proposer ou à promouvoir afin que la liberté de vivre et travailler en Europe soit intimement liée à l'égalité et à la solidarité de tous.

L'UNSA s'est donc abstenu.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	158
Ont voté pour	145
Se sont abstenus	13

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 145

<i>Agriculture</i>	MM. Barrau, Bastian, Mme Bernard, MM. Clergue, Cochonneau, Giroud, Gremillet, Mme Lambert, MM. Lefebvre, Pelhate, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Bressy, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Liébus, Martin.
<i>Associations</i>	MM. Allier, Charhon, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado.
<i>CFDT</i>	Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Mussot, Mmes Pajères y Sanchez, Prévost, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	MM. Artero, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Porte, Veyrier.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	MM. Bailly, Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Mariotti, Mongereau, Placet, Mme PrévotMadère, MM. Roger-Vasselin, Schilansky, Mmes TissotColle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvét.
<i>Mutualité</i>	M. Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Galenon, Grignon, Janky, Omarjee, Osénat, Mme Romouli-Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brunet, Cayet, Chabaud, Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Mmes Gibault, Grard, M. Guirkingier, Mme Hezard, M. Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mmes de Menthon, Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. Soubie, Terzian.

<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, Therry, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 13

<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mme Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Geng, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Prada.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Brishoual.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis.

Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et des finances

✓ **Président** : Hugues MARTIN

✓ **Vice présidents** : Hélène FAUVEL et Roger MONGEREAU

Agriculture

✓ Annie BOCQUET

✓ Dominique LEFEBVRE

✓ Philippe PINTA

Artisanat

✓ Michel BRESSY

✓ Marie-Christine GAULTIER

Associations

✓ Hubert ALLIER

CFDT

✓ Philippe MUSSOT

✓ Philippe LE CLEZIO

CFE-CGC

✓ Michel LAMY

CFTC

✓ Philippe LOUIS

CGT

✓ Denis DURAND

✓ Nasser MANSOURI-GUILANI

CGT-FO

✓ Hélène FAUVEL

✓ Stéphane LARDY

Coopération

✓ Denis VERDIER

Entreprises

- ✓ Pierre-Antoine GAILLY
- ✓ Roger MONGEREAU
- ✓ Didier RIDORET

Environnement et nature

- ✓ André-Jean GUÉRIN
- ✓ Céline MESQUIDA
- ✓ Gaëli VIRLOUVET

Outre-mer

- ✓ René ARNELL
- ✓ Gérard GRIGNON

Personnalités qualifiées

- ✓ Raymond-François LE BRIS
- ✓ Hugues MARTIN
- ✓ Laurence PARISOT
- ✓ Pierre KHALFA *Rattaché administrativement au groupe*

Professions libérales

- ✓ Bernard CAPDEVILLE
- ✓ Daniel-Julien NOËL

UNAF

- ✓ Bernard FARRIOL

Personnalités associées

- ✓ Catherine BARBAROUX
- ✓ Michèle DEBONNEUIL
- ✓ Anne GUILLAUMAT de BLIGNIERES
- ✓ Jean-Louis de MOURGUES
- ✓ Jean-François PILLIARD

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées ou rencontrées

- ✓ **Mme Nadia Joubert**
chargée de mission à la Délégation nationale de lutte contre la fraude, ministère de l'Économie et des finances ;
- ✓ **M. Philippe Salieges**
directeur régional de l'URSSAF Aquitaine ;
- ✓ **M. Matthieu Gremaud**
inspecteur du travail - DIRECCTE Alsace ;
- ✓ **M. Olivier Siviéude**
chef du service du contrôle fiscal, DGFIP ;
- ✓ **M. Jean-Marie Guerra**
directeur de la réglementation, du recouvrement et du service ;
- ✓ **M. Alain Gubian**
directeur de la statistique des études et de la prévision ;
- ✓ **M. Didier Ridoret**
président de la Fédération française du bâtiment ;
- ✓ **M. Claude Cochonneau**
vice-président de la FNSEA ;
- ✓ **M. Jérôme Heim**
adjoint scientifique, Haute Ecole de Gestion, Neuchâtel (Suisse) ;
- ✓ **M. Philippe Barthelemy**
professeur à l'Université de Toulon, a bien voulu par écrit nous faire part de son analyse.

Annexe n° 3 : liste bibliographique

Philippe Barthelemy, *Economie souterraine* – Sciences Economiques et Sociales – 2008

Pierre Rosanvallon, *Le développement de l'économie souterraine et l'avenir des sociétés industrielles* – Le débat – 1980

Claudie Louvot-Runadot, *L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux*, document de travail de l'INSEE – mai 2011

Les risques du shadow banking en Europe : le point de vue du superviseur bancaire – Débats économiques et financiers – avril 2013

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

Une stratégie de lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré, avis du CES Européen, décembre 2013 – rapporteur : M. Stefano Palmieri

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

La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, rapport en vue de la 103^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, 2014

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

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

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

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

EU Commission – *The shadow economy* – 2013

EU Commission – *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the EU*, 2011

EU Commission - *Posting workers in European Union and EFTA countries : report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*.

Travail au noir, l'alerte rouge, article paru dans la revue Challenge n°0375

Robert Neuwirth, *Stealth of nations – The global rise of the informal economy*, 2011

L'Economie souterraine : une menace pour la démocratie, l'état de droit et le développement, rapport de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe - 2011

DARES, note sur le détachement des travailleurs au sein de l'UE, annexée au rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale

Women and men in the informal economy : a statistical picture – International Labour Office – Geneva

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

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

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

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

Commission Européenne, *Undeclared work in the European Union*, rapport spécial de l'Eurobaromètre, mars 2014

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

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

Adriana AnaMaria Alexandru (Davidescu), *The relationship between shadow economy and unemployment rate. A ARDL causality analysis for the case of Romania*

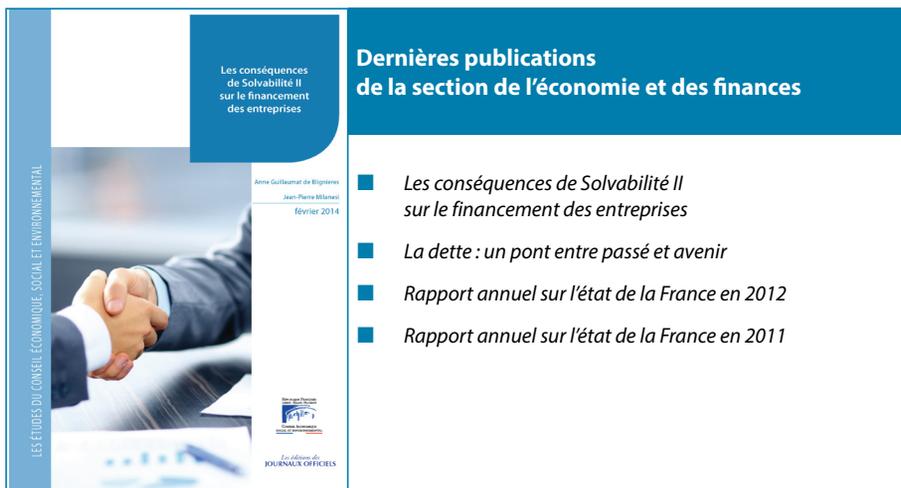
Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway – Approaches and measures since 2008*, 2013

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

Convention nationale de partenariat relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture, 24 février 2014

Annexe n° 4 : liste des sigles

BTP	Bâtiment et travaux publics
CDD	Contrat à durée déterminée
CES	Conseil économique et social
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESU	Chèque emploi service universel
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
DAB	Distributeur automatique de billets
DGI	Direction général des impôts
DNLF	Délégation nationale à la lutte contre la fraude
HCRB	Hôtels, cafés, restaurants et bars
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
MSA	Mutualité sociale agricole
PIB	Produit intérieur brut
UE	Union européenne
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales



LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Pour une Europe ultramarine*
- *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*
- *L'Union européenne à la croisée des chemins*
- *Pour un renouveau des politiques publiques de la culture*
- *Concertation entre parties prenantes et développement économique*
- *Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*
- *Les femmes éloignées du marché du travail*
- *L'alternance dans l'éducation*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

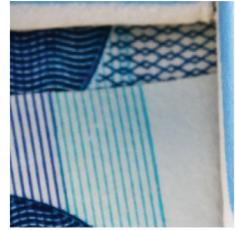
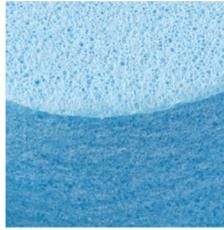
Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411130015-000714 – Dépôt légal : juillet 2014

Crédit photo : shutterstock

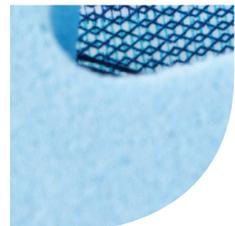


LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Dans un contexte de crise, marqué par l'accroissement du chômage, l'économie non déclarée, et en particulier, le travail dissimulé, a tendance à se développer.

Le CESE analyse les conséquences de ce phénomène, préjudiciable tant à la puissance publique qu'aux entreprises, aux salariés, aux consommateurs et, en définitive, à l'économie dans son ensemble. Il formule plusieurs axes de propositions autour d'une meilleure prévention, d'un ciblage des contrôles et d'une meilleure coordination des actions y compris au niveau européen.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41114-0015 prix : 13,70 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138644-0



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des Journaux officiels
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr