KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

www.hiva.be

UNIVERSITÉ de Liège

CREPP

Un indicateur de l'étendue et de l'évolution du travail au noir en Belgique

Résumé et recommandations politiques

Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Pierre Pestieau
& Katleen Baeyens
avec la collaboration d'Ousmane Faye et de Bruno Soumagne

Etude commandée par le Service Public fédéral de Programmation Politique Scientifique et le Service Public fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale.

15 juin 2007

Service public fédéral
Emploi, Travail et
Concertation sociale

REMERCIEMENTS

Le présent rapport est le résumé d'une étude commandée par le SPP Politique Scientifique et le SPF Emploi, travail et concertation sociale afin d'examiner la faisabilité d'un indicateur univoque et exhaustif de la fraude sociale et du travail au noir en Belgique. L'étude est le résultat d'une collaboration entre le CREPP de l'ULg et le HIVA de la KUL qui se sont indépendamment penchés sur certains aspects particuliers avant d'arriver à des conclusions communes.

Nous remercions les commanditaires pour les moyens alloués à la mise en oeuvre de cette étude, les membres du comité directeur pour leurs commentaires dans le cadre du comité d'accompagnement, les administrations pour leur collaboration et les informations fournies. Nous souhaitons tout particulièrement remercier Tom Bevers du SPF ETCS, Didier Verbeke du SPF Sécurité Sociale et Aziz Naji du SPP Politique Scientifique pour la guidance du projet en accord avec les besoins d'information effectifs des autorités publiques, ainsi que pour l'intégration des résultats dans le débat politique et social garantissant ainsi des avancées durables dans ce domaine[1].

[1] Nous remercions également Marijke Borghgraef, Sigrid Merckx, Arnaud Vanbellingen et Wim Van Opstal pour la traduction de la synthèse.

CONTENU

1. Introduction: fraude, notion non mesurable et phénomène coriace 5

2. Définitions 7

2.1 Un phénomène aux facettes multiples 7

2.2 Garder une définition large 9

3. Evaluation macro-économique de l'économie souterraine 10

3.1 L'approche monétaire 12

3.2 Divergence entre séries statistiques 14

3.3 Les indices présumés de présence d'activités souterraines 15

3.4 Qui trop embrasse… 16

4. Le travail au noir 17

5. Information administrative chez les instances de contrôle 20

5.1 Instances de contrôle et évolution de la politique en la matière 20

5.2 Quelle est l'information disponible et que nous apprend-elle ? 21

6. De l'information administrative aux comptes nationaux 22

6.1 Estimations actuelles des comptes nationaux 22

6.2 Possibilités d'amélioration via une valorisation des enquêtes et de l'information existante 23

7. Quelles sont les estimations obtenues ? 25

7.1 Une idée de l'étendue de la fraude 26

7.2 Différences sectorielles 26

8. Organisation de la collection des données et diffusion **27**

9. Que reste-il à faire et quels sont les problèmes **29**

Références **31**

1. INTRODUCTION: FRAUDE, NOTION NON MESURABLE ET PHENOMENE CORIACE

Dans ses lignes directrices en matière d'emploi, la Commission Européenne a accordé une place considérable à la lutte contre le travail au noir. A l'origine, une identification et une quantification de ce travail étaient aussi demandées. A l'heure actuelle, il existe des estimations assez divergentes pour ce qui est du travail non déclaré en Belgique. Ces estimations vont de 3-4% à 20% du PNB. Ces chiffres très différents sont chacun repris par des institutions reconnues. C'est ainsi que pour la Belgique, le chiffre de 4% est cité dans une récente étude réalisée par l'Union Européenne et portant sur le travail non déclaré, évaluation à partir des comptes nationaux. De même, un article publié par la BCE rapporte l'estimation largement plus élevée de 20% avancée par F.Schneider. Une de nos études passées concluait d'ailleurs que l'on ne sait pas s'il s'agit d'un problème "majeur" ou non, et encore moins si la situation s'améliore ou se détériore. Cette coexistence d'estimations très différentes n'est pas propre à la Belgique, elle se retrouve dans de nombreux autres pays. La cause de cela tient peut-être à des différences de définition ou aux différentes méthodes utilisées pour obtenir ces résultats.

Dans la deuxième section, nous présentons les différentes définitions existantes. Nous opterons pour une définition large. Nous poursuivrons en proposant un panorama et une évaluation des diverses méthodes traditionnelles utilisées pour appréhender l'économie souterraine sous l'angle du travail au noir. Le choix d'une définition large signifie que plusieurs méthodes vont devoir être parallèlement utilisées, méthodes qui impliqueront chacune l'exploitation de sources provenant de diverses instances. Une approche plus globale sera donc nécessaire en fin de parcours. Les sections trois et quatre traitent des différentes méthodes d'évaluation du travail au noir. Dans la cinquième section, nous appréhendons de manière plus spécifique la manière dont les instances administratives de contrôle peuvent être valorisées comme source d'information. La sixième section insistera sur l'importance de comparer ces informations avec les indicateurs utilisés dans la comptabilité nationale si l'on veut obtenir une estimation globale du phénomène. De plus, ces estimations doivent être périodiquement complétées par des enquêtes ad hoc auprès de la population impliquée dans le monde de l'entreprise ainsi qu'auprès des services d'inspection. De telles enquêtes n'ont pas indépendamment permis d'obtenir des estimations claires du travail au noir, cependant nous montrerons au point sept à quel type d'estimations de l'étendue de la fraude cela peut mener. La

huitième section constitue un ensemble de recommandations pour la réalisation d'estimations systématiques, détaillées et exhaustives de l'économie souterraine et du travail au noir. La bonne mise en oeuvre de ces étapes successives va dépendre de la volonté politique, comme la dernière section le suggérera.

La mesure du travail au noir est un projet encore très controversé, peut-être parce trop peu d'attention a dans le passé été accordée au phénomène. Les contributions récentes sur la scène internationale se contentent encore de citer les résultats des différentes méthodes les uns après les autres et risquent d'amener le débat à un dialogue de sourds alimenté par la divergence entre les chiffres au lieu d'encourager à la réconciliation d'un certain nombre de méthodes. Cette indifférence n'est pas innocente.

L'économie souterraine et le travail au noir appartiennent à la sphère des phénomènes qui sont au mieux difficilement vérifiables. Il n'est donc pas étonnant que sur le sujet, qu'il s'agisse d'en évaluer l'importance ou d'en cerner les implications, on lit n'importe quoi. Ce n'importe quoi n'est d'ailleurs pas arbitraire; il correspond très souvent aux opinions qu l'on peut avoir du rôle de l'Etat dans la société. Ainsi pour les libéraux, le travail au noir sera-t-il présenté comme une réponse légitime à l'appétit vorace du législateur. Ils lui trouveront toute une série de vertus insoupçonnées en termes d'efficacité, mais aussi d'équité. En revanche, pour les défenseurs de l'Etat providence, le travail au noir, et plus largement l'économie souterraine, entraînent un manque à gagner préjudiciable à son bon fonctionnement et ils impliquent des distorsions qui compromettent l'efficacité économique et la redistribution sociale.

L'analyse économique et le bon sens statistique permettent cependant de baliser le champ de nos incertitudes. Comparer la taille de l'économie souterraine dans le temps comme dans l'espace est largement discutable. Affirmer que la taille de l'économie souterraine est passée de 10 à 21% en 20 ans ou qu'elle est de 9% aux Etats-Unis et de 26% en Italie paraît largement fantaisiste pour qui connaît la réalité de ces pays. Affirmer que parce que ce sont les agents les plus productifs et les plus imaginatifs qui en profitent, le travail au noir et la fraude fiscale accroissent la productivité n'est guère sérieux.

En revanche, on peut facilement prouver que la concurrence déloyale qu'entraîne la fraude est économiquement inefficace et que son existence oblige les pouvoirs publics à imposer des taux de prélèvement plus élevés à la partie de l'économie qui opère "au blanc".

On sait aussi quels sont les secteurs les plus touchés par le travail au noir et la fraude fiscale: l'agriculture, le textile et l'habillement, le bâtiment et la restauration.

Pour certains économistes l'existence du travail au noir dépendrait de la rigidité de l'économie formelle: taxes, cotisations, réglementations, délais, … C'est sans doute vrai pour certains services, ce qui conduit les pouvoirs publics à blanchir certaines activités jusqu'à présent grises. Mais cela ne se vérifie pas dans tous les secteurs. Depuis plusieurs années nos économies deviennent de plus en plus flexibles et le travail au noir ne disparaît pas. L'ouverture des frontières y contribue sans aucun doute.

Dans ce rapport nous passons en revue les différents travaux visant à évaluer l'importance du travail au noir. Même si notre regard est critique, nous pensons qu'il est important de mieux cerner la matière du problème en se concentrant sur des secteurs particuliers et en procédant par enquêtes avec la collaboration des administrations concernées. La question lancinante que nous posons est celle de la volonté politique. Dans la lutte contre le travail au noir, comme dans celle contre la corruption, le piratage ou la pollution, il y a souvent une large marge entre la parole et l'action.

2. DEFINITIONS

2.1 Un phénomène aux facettes multiples

Les définitions et la terminologie font référence à des notions multiples au centre desquelles on retrouve la différence essentielle entre activités légales et illégales et activités déclarées et non. Le non paiement de l'impôt et des contributions, le non respect des obligations de type administratif mais aussi la non participation aux enquêtes structurelles obligatoires sont différentes facettes du travail au noir. Les différentes sources d'information seront plus ou moins ciblées sur certains de ces aspects et devront donc être utilisés parallèlement pour tendre vers une exhaustivité. La présence de ces approches diverses a certainement aussi sa part de responsabilité dans l'existence d'autant d'estimations différentes.

Notre rapport aboutit à une synthèse de l'information sur le travail au noir dans les termes macro-économiques de la comptabilité nationale. C'est pour cette raison, et afin de nous aider à situer le travail au noir dans l'économie souterraine,

que nous commençons par présenter les normes les plus récentes en matière de statistiques macro-économiques : "The 1993 System of National Accounts"[2].

La classification proposée est la suivante :

I. Economie souterraine ou travail au noir:

a) activités visant à éviter le paiement de l'impôt sur les revenus, de la TVA ou d'autres types d'impôts.

b) activités visant à éviter le paiement des contributions de sécurité sociale.

c) activités visant au non respect d'autres règles législatives telles que le salaire minimum, le temps de travail, la sécurité du travail.

d) activités visant au non respect d'autres obligations administratives.

II. Production illégale:

a) production de biens et de services dont la production, la vente ou la détention est interdite

b) une activité de production généralement légale mais qui devient illégale lorsqu'elle est effectuée par du personnel non autorisé.

III. Economie informelle:

Des activités que l'on retrouve essentiellement dans les pays en voie de développement et qui se situent généralement aux premières étapes du processus de production. Le facteur travail associé est peu organisé, n'est soumis qu'à peu de régulation et est souvent occasionnel. Il s'organise à travers des groupes familiaux et des contacts sociaux plutôt que par des contrats de travail. Ces activités peuvent donc ne pas être souterraine ou illégales.

IV. Production domestique à usage personnel

V. Les activités économiques qui ne sont pas observées à cause d'une déficience de l'appareil statistique administratif. La raison peut être que les entités ne

2 Ces normes sont également à la base des définitions de l'OCDE et d'Eurostat.

sont pas enregistrées, que leurs informations ne sont pas traitées ou qu'elles-mêmes ne documentent pas assez leurs activités.

2.2 Garder une définition large

Quel doit être l'objet d'un indicateur du travail au noir ? La production informelle et domestique ainsi que les déficiences de la comptabilité nationale ne doivent pas être l'objet d'un tel indicateur.

A l'origine, la Commission Européenne souhaitait limiter le débat aux activités légales qui ont lieu sans déclaration du travail aux administrations sociales et fiscales. Le problème de définition est pourtant toujours bien présent. La théorie et la pratique de la lutte contre la fraude se heurtent par exemple aux limitations des définitions étroites : il existe toujours des formes d'activités qui appartiennent à une définition plus large. C'est ainsi que F. Schneider élargit la définition de l'économie de l'ombre à toutes les productions légales et illégales et toutes les transactions de biens ou de services, contre valeur monétaire ou par troc, qui ne sont pas enregistrées dans la comptabilité nationale.

Ces différentes notions mènent à des mesures divergentes de l'économie souterraine, de la fraude sociale et fiscale, du travail au noir ou de l'économie informelle. Il existe tout de même des arguments permettant de voir ces définitions divergentes comme cohérentes (J. Pacolet, H. Geeroms, 1995) car en effet la fraude fiscale et sociale, l'évasion, l'économie informelle et même la clandestinité et la criminalité sont des mondes qui se croisent. La fraude fiscale peut par exemple entrer dans une définition large du travail au noir (avec donc la prise en compte, entre autres, des revenus du capital), et l'évasion fiscale devient de ce point de vue un élément à prendre en compte dans les mesures de lutte contre le travail non déclaré.

Dans des études précédentes sur la fraude fiscale, nous avons aussi utilisé une définition large de la fraude sociale (Pacolet, Geeroms, 1995.). La fraude sociale reprend toutes les déviations par rapport à la législation de sécurité sociale, au droit du travail et à l'assistance sociale, où des entités essayent de se soustraire aux réglementations des autorités et aux charges qui y sont associées. Cela ne comprend pas seulement le non paiement de contributions de sécurité sociale, mais également la violation des autres législations protégeant le travailleur. Des fraudes d'allocations sont par exemple également possibles. Toutes les formes de

fraude fiscale devraient être appréhendées par le concept d'économie souterraine. Comme dit précédemment, il peut être envisagé d'ajouter l'évasion fiscale à côté de la fraude dans l'image que l'on veut donner du phénomène (Pacolet, Geeroms). Le point de départ doit toujours être les dépenses sociales et fiscales entraînées par le comportement « non citoyen ». L'abus de subsides ou d'allocations sociales a en effet le même effet négatif sur les finances publiques que les autres formes de fraudes.

3. EVALUATION MACROECONOMIQUE DE L'ECONOMIE SOUTERRAINE

Les méthodes d'évaluation du travail au noir peuvent être de différente nature : a) les méthodes macro-économiques et monétaire, des analyses de disparité (entre les dépenses et les revenus, les coûts et la production, les données officielles et autres sur le marché du travail), des analyses via des variables latentes (et éventuellement la construction de modèles); b) les méthodes micro-économiques : les déclarations d'imposition, d'autres données administratives, des micro-observations et des enquêtes. La dernière série de méthodes est directe et est surtout liée aux micro-observations. Elle est également celle qui est préférée par beaucoup d'experts. Notre préférence va également vers ces modèles et dans cette étude nous allons nous concentrer sur la faisabilité pratique (prise en considération du coût versus rendement, valorisation maximale des informations disponibles).

Nous présentons premièrement dans cette section et la suivante les limitations théoriques et nous arrivons à nouveau à la conclusion que les méthodes administratives et les informations sectorielles détaillées permettraient d'atteindre le résultat le plus crédible. Nous pouvons aussi lire cette préférence pour cette sorte d'information chez Schneider, information qui n'est hélas pas toujours disponible. Schneider (2003, Revue Belge de Sécurité Sociale, p. 689) affirme que des audits et des contrôles d'information offrent en définitive la meilleure information, alors que les comptables nationaux présentent les avantages de leurs méthodes de travail combinées et détaillées, avec également une utilisation de diverses données provenant d'enquêtes et de l'administration. Il est clair que les diverses méthodes se complètent les unes les autres.

Il existe diverses façons de mesurer l'économie souterraine. On les classe généralement en deux groupes: le premier, de type conjectural ou spéculatif, comprend toutes les

estimations que peuvent faire praticiens et chercheurs sur la base d'une connaissance plus ou moins fine de la réalité économique et sociale d'un secteur, d'une catégorie socioprofessionnelle ou d'un pays. Le second groupe rassemble différentes techniques d'évaluation qui prétendent s'appuyer sur des hypothèses et une méthodologie scientifiques.

Nous pensons que plusieurs de ces techniques n'ont de scientifique que le nom et le jargon, et qu'à choisir une estimation basée sur une connaissance de première main leur est préférable. On connaît la réticence des médecins et des notaires à discuter avec le profane de fautes professionnelles et de collègues, si bénignes soient-elles. Cet esprit de corps n'anime pas les économistes et pourtant, c'est avec hésitation que nous portons ces critiques. D'abord, elles n'échappent pas à une certaine subjectivité, celle de notre conception de ce qui est scientifique et rigoureux. Ensuite, elles donnent raison à ceux qui se gaussent des querelles d'économistes plus apothicaires que distingués et raillent leur incapacité à correctement diagnostiquer la crise de l'emploi et à y remédier.

L'économie est comme la langue d'Esope. Bien utilisée, elle permet de mieux comprendre le comportement, d'éclairer les politiques et d'assurer une croissance stable. Mais elle peut aussi être mal utilisée; pour des raisons d'opportunité ou de convenance, elle peut être détournée de son champ de validité et servir de caution à des assertions sans fondement.

Il existe deux grandes catégories de méthodes de quantification de l'économie souterraine. Les premières sont de nature sectorielle; elles concernent des activités particulières, des secteurs économiques spécifiques. Elles procèdent souvent directement par des enquêtes ou des études de cas. Pour obtenir une évaluation globale de l'économie souterraine, il faut alors agréger les résultats parcellaires ainsi obtenus. Ces méthodes seront abordées dans les sections suivantes.

La seconde catégorie regroupe les méthodes qui tentent d'appréhender en un seul chiffre l'importance relative de toute l'économie souterraine. Ces méthodes que l'on peut qualifier de globales et d'indirectes reposent sur une idée à première vue séduisante; les activités souterraines laissent des traces: il suffit de détecter ces traces et elles nous mèneront inéluctablement au phénomène que l'on veut mesurer.

Mais quelles sont ces traces que laissent derrière elles la plupart des activités souterraines? D'abord, de nombreuses transactions souterraines sont payées au comptant et avec des coupures élevées. Ensuite, si les revenus peuvent être dissimulés, les dépenses que ces revenus permettent sont souvent visibles. Le fisc n'agit pas différemment lorsqu'il tâche d'appréhender le train de vie d'un contribuable à partir des signes extérieurs de richesse.

Enfin, si l'on postule que l'économie souterraine est causée par un ensemble d'indicateurs mesurables, il est possible de reconstruire à partir de ces indicateurs une mesure de son importance.

Nous venons ainsi d'introduire les trois approches globales les plus courantes qui sont respectivement fondées sur les agrégats monétaires (le mode de règlement), sur les données de la comptabilité nationale (les dépenses) et sur des indicateurs de présence d'activités souterraines.

3.1 L'approche monétaire

Ce n'est pas uniquement dans les films que les paiements de rançon, les versements de pot-de-vin, la vente de bijoux volés ou de drogue se règlent avec l'éternel attaché-case rempli de liasses de billets soigneusement rangées. Toutes les enquêtes sur le travail au noir, le trafic de drogue, la fraude fiscale indiquent que les règlements, petits et grands, risqués ou sans danger, s'effectuent en billets de banque. Aux Etats-Unis, on songe d'ailleurs sérieusement à supprimer toute coupure de plus de cinquante dollars; ceci, pensent les autorités, permettrait d'agir avec une certaine efficacité contre la criminalité. Les autorités de Francfort ont longtemps hésité avant d'introduire une coupure de 1000 euros pour les mêmes raisons.

Cette constatation est à la base de l'approche monétaire qui est sans nul doute la plus répandue des méthodes de quantification de l'économie souterraine, tant par le nombre d'études publiées que par le degré de sophistication des techniques statistiques qu'elle utilise.

Testées, dans un très grand nombre de pays, ces approches font état d'évaluations de l'économie souterraine qui s'échelonnent entre 6 et 23% du PNB. Dans l'annexe statistique, on trouvera une liste de telles études. Les écarts importants que l'on observe entre pays (et surtout dans un même pays) sont dus à des modes de calculs très différents selon les auteurs, à la variété des années considérées, mais surtout à l'instabilité de ces méthodes. Certains auteurs ont d'ailleurs la franchise de l'admettre, parfois dans leurs travaux, mais le plus souvent off records.

Il y a deux types de méthode monétaire. Le premier type s'appuie sur l'évolution du rapport entre les encaisses monétaires et les dépôts bancaires à vue. Une poussée de l'économie souterraine devrait entraîner un changement de ce rapport. En effet, les transactions souterraines se réglant souvent en billets pour échapper à toute forme de contrôle, ce rapport devrait s'accroître. Simultanément, le développement normal de

l'économie passe par un usage croissant de chèques et des cartes de crédit, qui impliquent au contraire une diminution de ce rapport. La difficulté méthodologique est de distinguer l'incidence de ces deux évolutions: croissance postulée de l'économie souterraine et développement réel des techniques monétaires et particulièrement de la monnaie électronique. Pratiquement, on choisit une période de référence pendant laquelle la taille de l'économie souterraine aurait été négligeable (1937-1941 aux Etats-Unis). Le rapport entre monnaie et dépôts à vue observé à cette époque est pris comme étalon et permet par une simple règle de trois de calculer le PNB souterrain. Supposons que le rapport de référence soit égal à l'unité et qu'en 1988 il s'élève à 1,5. On en déduit que le tiers des encaisses monétaires de 1988 sont utilisées à des transactions occultes et à partir du rapport entre disponibilités monétaires et produit national, on évalue le PNB officiel et le PNB souterrain.

Cette méthode a été prolongée pour inclure des variables fiscales. L'hypothèse sous-jacente à cette démarche est que l'accroissement de la fiscalité constitue le déterminant essentiel de l'économie souterraine. On essaie alors d'estimer le montant de monnaie qui serait utilisé si la pression fiscale n'avait pas augmenté.

Un deuxième type de méthode se fonde sur la constance de la relation entre la monnaie et le niveau total de transactions effectuées au sein de l'économie. Si l'on calcule pour une année de référence où l'économie souterraine aurait été nulle, la valeur de ce rapport (appelé parfois vitesse de circulation), on peut estimer à partir de la monnaie en circulation au cours des années ultérieures le niveau total de transactions, souterraines et officielles. Il suffit de soustraire de ce total la valeur des transactions attribuables à l'économie officielle pour obtenir celles qui concernent l'économie souterraine.

Le principal attrait de ces méthodes est de fournir, à partir de statistiques largement disponibles et de techniques statistiques usuelles, une série de chiffres sur l'importance de l'économie souterraine. Pour le profane, ces chiffres donnent parfois l'impression de sortir d'une boîte noire, ou plutôt du chapeau noir d'un prestidigitateur. Leur principale faiblesse est de supposer que les seuls facteurs pouvant avoir un effet sur la détention de la monnaie est la croissance des transactions, officielles et souterraines. Ce faisant, elles négligent des éléments tels que les changements dans l'utilisation relative des encaisses et des dépôts à vue, l'introduction de nouveaux procédés monétaires, les fluctuations de prix, de taux d'intérêt et l'évolution du risque attaché à la détention d'encaisses.

Entre ces différents facteurs et les encaisses monétaires, il existe évidemment une relation mais elle est extrêmement volatile. Ceci explique sans doute pourquoi les estimations de

l'importance de l'économie souterraine basées sur des agrégats monétaires sont instables. Plus précisément, elles sont extrêmement sensibles aux choix de l'agrégat monétaire, de l'année de référence, de la période étudiée et des techniques statistiques employées. Pour les Etats-Unis par exemple, les estimations publiées oscillent entre 2,4 et 22% du PNB pour la seule année 1976.

En 1986, les ménages américains détenaient moins de 15% de l'ensemble de la monnaie fiduciaire, celle-ci étant utilisée par de nombreux individus à travers le monde. Cette situation ne se retrouve pas dans la plupart des autres pays. Il demeure que même si l'hypothèse de départ, selon laquelle les transactions souterraines se règlent le plus souvent en espèces, est empiriquement valide, la manière dont elle a été utilisée pour évaluer l'importance de l'économie souterraine pose autant de problèmes qu'elle n'en résout.

Notons enfin que ce qui serait ainsi évalué est l'ensemble des transactions irrégulières effectuées au moyen de monnaie fiduciaire. Sont du coup exclues toutes les activités non marchandes dont il a été question dans la section précédente, mais aussi tout échange en nature.

Un des attraits, et non des moindres, de la méthode monétaire est de fournir non pas une estimation ponctuelle mais une série temporelle d'évaluations de l'économie souterraine. En d'autres termes, elle peut nous dire quelle en est l'importance aujourd'hui et quelle a été son évolution au cours des décennies passées. Sur ce point tout particulièrement, la prudence s'impose. En effet, une telle évolution reflète bien plus l'augmentation de la pression fiscale ou de certains agrégats monétaires que le développement hypothétique de l'économie souterraine.

3.2 Divergence entre séries statistiques

En général, on observe beaucoup moins de réticence à faire état de ses dépenses qu'à révéler ses revenus. Peu de personnes, surtout parmi les indépendants, aiment révéler leurs revenus, un peu comme si tout un chacun, parent ou ami, était soupçonné d'être un agent secret du fisc. Par contre, rares sont les dépenses que l'on peut cacher à son entourage; elles sont d'ailleurs souvent une source de prestige. Cette différence de perception se retrouve dans la comptabilité nationale où les estimations du produit national dans l'optique des revenus sont généralement moins fiables et plus faibles que les estimations basées sur l'addition des dépenses (consommation, investissements,

variations des stocks, solde de la balance des paiements). L'écart entre ces deux agrégats a servi de base à plusieurs essais de quantification de l'économie souterraine.

Une approche similaire consiste à comparer le produit national dans l'optique des dépenses, jugé comme un bon indicateur de l'ensemble des revenus réels au cours d'une année, et l'ensemble des revenus déclarés aux autorités fiscales. La différence entre ces deux agrégats donne une bonne indication de l'importance des activités dont les revenus sont traditionnellement soustraits à la comptabilité nationale et à l'impôt.

Il va sans dire que la validité de ces méthodes fondées sur les divergences entre différentes façons d'appréhender les revenus dépend du soin qui est apporté à interpréter de nombreuses rubriques de la comptabilité nationale. Une autre condition de validité, qui n'est pas souvent remplie, est l'indépendance entre les modes de collecte d'information. Très souvent en effet, pour des rubriques sensibles, tant l'optique des dépenses que l'optique des revenus utilisent les mêmes sources fiscales. Pour assurer cette indépendance, il faudrait procéder à des enquêtes régulières auprès des ménages.

Prenons comme exemple les honoraires d'avocats. De nombreuses comptabilités nationales se contentent d'utiliser les revenus que les avocats déclarent au fisc pour appréhender la rubrique "revenus des avocats" dans l'optique des revenus et la rubrique "frais légaux" dans l'optique des dépenses. Dans ce cas, on ne peut tirer de ces chiffres aucune information sur les activités non déclarées des avocats. Il faudrait, pour cela, une enquête auprès des clients des avocats, que ce soient des ménages ou des entreprises, afin d'obtenir une estimation fiable du volume réel de leurs revenus.

3.3 Les indices présumés de présence d'activités souterraines

La méthode d'évaluation basée sur des indicateurs de présence d'activités souterraines est révélatrice de certaines pratiques en sciences sociales qui donnent à penser que la fin justifie les moyens. La fin, c'est de fournir un classement international de l'importance de l'économie souterraine, classement dont on devine l'utilisation médiatique et politique. Les moyens, une méthodologie discutable qui postule ce qu'elle est censée démontrer. L'idée est simple. On suppose que l'économie souterraine est causée par un certain nombre de variables quantifiables telles que le poids de la fiscalité directe, l'importance de la réglementation, le taux de chômage et le niveau de moralité fiscale. Cette dernière variable est obtenue dans des enquêtes d'opinion. En agrégeant les valeurs de ces variables, on obtient pour chaque pays un indicateur de l'importance de son économie souterraine. Enfin, pour donner une certaine crédibilité à ces chiffres, on prend comme

point de repère les estimations réalisées pour deux pays sur la base de l'approche monétaire. C'est la méthode utilisée pour déterminer l'échelle centigrade des températures.

Grâce à la méthode qui porte le nom de "méthode des variables latentes"[3], on obtient des classements qui sont largement diffusés. Pour le profane, un tel classement est, on ne peut plus plausible. Il rassure et surprend. Ne s'attend-on pas à trouver la Suisse et le Japon, ces parangons de vertu, en queue de la liste, et la Belgique et l'Italie en tête? Il a d'ailleurs été reproduit dès sa parution dans de nombreux magazines dont le respectable The Economist. La validité de ce classement repose sur celle des hypothèses qui fondent sa construction: des corrélations positives entre l'importance de l'économie souterraine d'une part et la pression fiscale, le chômage, le poids des règlements d'autre part. Or aucune des hypothèses n'a pu être solidement vérifiée. Seule est plausible la relation entre économie souterraine et moralité fiscale bien que dans ce dernier cas la vraie difficulté est de mesurer cette variable on ne peut plus subjective. Parlant des auteurs de cette étude, deux économistes allemands observent qu'ils "n'ont même pas la garantie que ce qu'ils ont exploré est vraiment l'économie souterraine. La variable latente [qu'ils estiment] pourrait tout aussi bien être interprétée différemment. Il serait possible, par exemple, qu'ils aient mesuré le développement de l'Etat-providence. [4]

Certains auteurs moins ambitieux se concentrent sur certaines variables observables qu'ils jugent associer à la croissance de la production. Ainsi utilise-t-on la production d'électricité. Moins ambitieux mais tout autant discutable.

3.4 Qui trop embrasse…

Tant dans les quantifications que dans l'explication de l'économie souterraine, les méthodes globales dont il vient d'être question veulent embrasser une réalité trop complexe et trop multiforme. C'est sans doute là leur principal défaut. Seule la méthode basée sur une éventuelle divergence entre séries statistiques, si elle est utilisée avec soin, peut sans doute échapper à ce reproche.

Comment peut-on espérer mesurer, même approximativement, un ensemble aussi hétéroclite que celui qui comprend l'autoconsommation des agriculteurs, la fraude fiscale des professions libérales, les divers trafics de drogue, l'immigration clandestine, les petits

---

[3] Schneider (2006).
[4] Helberger et Knepel (1988).

boulots au noir et le travail clandestin organisé? C'est là une gageure difficile à soutenir. D'autant plus difficile que l'on veut expliquer un tel amalgame au moyen de quelques facteurs tels que la pression fiscale, la moralité fiscale, le degré de réglementation, la préférence pour les paiements en espèces.

Qu'y a-t-il de commun dans les motivations du petit voleur à la tire et du gros trafiquant de devises, de l'immigré clandestin et du magnat de la drogue? Certes, ils appartiennent tous au monde de l'économie souterraine. Mais c'est sans doute là leur seul point commun. C'est pourquoi nous pensons que pour évaluer et expliquer les différentes activités souterraines, il vaut mieux les étudier tout à tour, quitte à les agréger in fine afin de se faire une idée de l'importance globale du phénomène.

4. LE TRAVAIL AU NOIR

Mesurer l'ampleur du travail au noir n'est pas une préoccupation uniquement académique. La taille, donnée le plus souvent en nombre de travailleurs à temps plein ou en pourcentage de la main-d'œuvre totale, se prête à de nombreuses interprétations et utilisations souvent abusives. Si le chiffre est important, il permet de minimiser l'éventuelle gravité d'une récession. De l'équation sans cesse répétée et rarement vérifiée selon laquelle la majorité des travailleurs au noir sont des chômeurs indemnisés, il n'y a qu'un pas à franchir pour résoudre tout à la fois les problèmes que posent le chômage et le déficit de la Sécurité sociale. Ceci pour dire qu'il est intéressant d'appréhender l'importance du travail au noir et de dresser le portrait de ceux qui le pratiquent.

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de ce phénomène. Il y a d'abord une méthode indirecte surtout utilisée en Italie, qui repose sur une comparaison des taux d'activité en vigueur à un moment donné avec ceux que l'on peut observer dans d'autres pays ou à d'autres époques. Cette comparaison est parfois complétée par les résultats d'enquêtes visant à vérifier si les cas d'inactivité enregistrés par les statistiques officielles correspondent vraiment à de l'inactivité réelle et non à une inactivité occulte. Cette méthode suppose qu'il existe un taux d'activité de référence, dit normal, que l'on puisse estimer avec suffisamment de précision. Selon cette méthode, environ un Italien sur six travaillerait clandestinement.

A côté de ces études nationales, des enquêtes locales et régionales sont effectuées dans certains points chauds: le Piémont et l'Emilie-Romagne en Italie, la région de Valence en Espagne, le Sud de la France. Ces enquêtes sont souvent très précises; elles apportent une

foule de renseignements sur le taux de participation, les branches d'activité, les conditions de travail et les motivations. Malheureusement, elles ne permettent pas d'extrapolations au niveau national.

A titre d'illustration, citons une étude (Ybarra (1989)) consacrée à la fabrication de chaussures, de vêtements et de jouets dans la province d'Alicante. L'économie souterraine contribue respectivement à 33, 43 et 37% de l'ensemble de la production de ces trois biens. En termes d'emploi, sa contribution est plus importante encore; elle est de 55, 39 et 45% de la main-d'œuvre totale utilisée. Ce sont surtout des femmes qui sont employées dans ces trois branches et elles travaillent à domicile. Les conditions de travail sont médiocres et s'expliquent par l'absence d'alternative. Le revenu au noir ainsi gagné représente près d'un tiers de l'ensemble des ressources des ménages.

Une troisième méthode d'évaluation consiste à déterminer le taux de participation de travail au noir à l'aide de sondages effectués à l'échelon national. Cette méthode permet d'établir l'ampleur du travail au noir en pourcentage de la main-d'œuvre totale et de dresser le portrait du travailleur au noir.

En Norvège, on s'est servi de cette méthode auprès d'un échantillon de neuf cents individus représentatifs de la population.[5] 20% des répondants ont admis avoir travaillé au noir alors que 29% ont avoué avoir acheté des services au noir. En Espagne, le ministre de l'Economie et des Finances a fait effectuer un sondage auprès de 65 000 personnes en 1985. Il en ressort que 22% de la main-d'œuvre est clandestine, 31% dans l'agriculture, 16% dans l'industrie et 23% dans les services. En Belgique enfin, une étude basée sur une enquête auprès d'un échantillon aléatoire de 1200 personnes donne un taux de participation de 26%. Par ailleurs, 28% des personnes interrogées reconnaissent avoir recouru à du travail au noir (Ginsburgh et al. (1987)).

Une analyse détaillée de cette enquête indique que ce chiffre de 26% doit être interprété avec prudence. En fait, il regroupe toute une série de situations allant du travailleur au noir à temps plein (assez rare) à l'étudiant qui effectue quelques heures de petits boulots de temps à autre. En moyenne, les personnes qui reconnaissent faire du travail au noir le font à raison de quatre heures par semaine, ce qui implique moins de 6% du travail régulier. Ces 6% représentent environ 300 000 travailleurs à temps plein, qui est un chiffre souvent avancé dans la presse belge. Cette coïncidence ne devrait pas nous induire à penser qu'il y aurait en Belgique 300 000 professionnels du travail au noir. La même

---

[5] Isachsen *et al.* (1982).

remarque s'applique à la Norvège mais pas à l'Espagne où un plus grand nombre de personnes n'ont pas d'autre choix.

Il faut donc distinguer deux types de travailleurs au noir. Il y a d'abord le "cumulard" qui cumule un emploi non déclaré avec autre chose: un emploi déclaré, une situation de chômeur ou de retraité, une occupation d'étudiant voire de ménagère. Ces cumulards ne participent au travail au noir qu'à temps partiel. En outre, ils bénéficient de la protection sociale que leur donne leur autre occupation. A côté des cumulards, il y a les travailleurs au noir à temps plein qui ne bénéficient généralement d'aucune protection sociale. Tel est le cas des travailleurs immigrés séjournant illégalement dans un pays ou de marginaux qui ne peuvent ou ne veulent pas s'intégrer dans une structure de travail ou de protection sociale donnée. On retrouve ces travailleurs sur des chantiers ou dans des ateliers clandestins. Dans les pays nordiques, la proportion de cumulards est très élevée alors qu'en Italie, en Espagne et dans une moindre mesure en France, le travail au noir organisé est fréquent.6

Autre méthode, celle qui s'appuie sur des données administratives. Comme pour la fraude fiscale, les statistiques de contrôle des services d'inspection sociale et de l'administration fiscale peuvent permettre d'appréhender une partie du travail au noir. Le principe est simple; il consiste à extrapoler les chiffres des contrôles à l'ensemble de l'économie. La question délicate est celle de la représentativité des activités qui font l'objet de contrôle. Dans une étude récente consacrée à la Belgique, Pacolet et Marchal (2003) estiment qu'en 1995 la fraude sociale s'élève à au moins 6,8% dans l'emploi salarié, dont 0,8% est régularisé par des contrôles.

Finalement, on citera une méthode basée sur les dépenses de ménages. Cette méthode est parfois utilisée là où les données sur les budgets des ménages sont de bonne qualité. Elle consiste à expliquer le revenu déclaré à partir des dépenses de consommation. Si une catégorie de ménages, par exemple les ménages d'indépendants, déclarent un revenu inférieur à la réalité, cela pourra être révélé par leur niveau de consommation. Cette méthode a été utilisée au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et conduit les différents auteurs [Pissarides et Weber (1989), Johanssen (2000), Ergstrom et Holmlund (2006)] à des taux de fraude chez les indépendants assez importants. Par exemple, pour Ergstrom et Holmlund les indépendants suédois ne déclarent que 70% de leurs revenus. Faye (2006) a appliqué cette méthode à la Belgique et n'obtient aucun résultat significatif. Cela peut

6 Une étude de faisabilité des enquêtes directes a été réalisée à la demande de la Commission Européenne (TNS Infratest *et al.*, 2006).

s'expliquer par deux raisons. D'abord, il se peut que les salariés fraudent autant que les indépendants. Il faut en effet se rappeler que cette méthode est comparative. Ensuite, il est vraisemblable que dans les enquêtes sur les budgets des ménages, les Belges donnent un revenu qui soit plus proche de leur revenu réel que du revenu qu'ils déclarent au fisc.

5. INFORMATION ADMINISTRATIVE CHEZ LES INSTANCES DE CONTROLE

Etant donné notre but qui est de proposer un panorama de la fraude tant fiscale que sociale, une large série de données administratives est requise. C'est ainsi que des sources de données provenant de nouvelles instances sont désormais utilisées. Dans un premier temps nous présentons cette série grandissante d'organisations fournissant des données ainsi que les instruments d'enregistrement qu'elles ont développés. Par la suite nous proposons un survol du type d'informations qui sont disponibles.

5.1 Instances de contrôle et évolution de la politique en la matière

Le but de notre étude n'était pas d'évaluer l'efficacité de la lutte contre la fraude. Nous devons tout de même constater qu'il existe un grand nombre d'instances de contrôle, et surtout que celles-ci disposent d'un équipement de plus en plus performant pour améliorer la lutte contre la fraude.

Nous avons jadis déjà réalisé (Pacolet, Marchal, 2002 et 2003) une première évaluation auprès de l'information administrative (et de l'opinion des experts) disponible auprès de l'inspection des lois sociales, de l'inspection sociale, de l'inspection de l'ONSS, de l'ONEM, afin d'estimer l'emploi salarié non déclaré. Depuis lors c'est via l'intervention coordonnée du Colutril dans un premier temps, et désormais du SIRS que cette information est regroupée et analysée. Dans le même temps que la mise sous presse de cette étude, le premier rapport annuel du SIRS devrait d'ailleurs être disponible.

Nous avons aujourd'hui complété cette liste par les sources d'information de l'INASTI.

Une deuxième extension de ce rapport est l'analyse des données provenant des administrations fiscales afin de déceler quelles informations sont utilisables pour estimer l'étendue de la fraude et du travail au noir.

Troisièmement il est utile de mentionner les inspections régionales.

En plus du développement des organes de contrôle et de leur collaboration intensive (même si à notre goût plus devrait être possible), la Belgique est de plus en plus pourvue d'un appareil informatique performant au service de l'administration. Nous pouvons à titre d'exemple citer : la Banque Carrefour, MERI et le "Centre d'information et d'analyse sur la traite et le trafic des êtres humains CIATTEH", plus récemment GOTOT-IN et GOTOT-Out pour le travail transfrontalier, le cadastre Genesis des enquêtes d'inspection sociale, la base de données OASIS, la base de données Limosa portant sur les activités étrangères en Belgique. Dans l'administration fiscale l'automatisation est plus récente et divers problèmes sont encore signalés.

S'il est vrai que dans le passé il existait un doute important sur la possibilité d'exploiter les données administratives dans le but d'estimer l'étendue de la fraude, il est clair que la situation évolue de plus en plus. En effet, les services publics ont compris l'importance opérationnelle du data-mining qui permet de rendre leurs contrôles plus spécifiques et efficaces. En outre, ils ont eux-mêmes un devoir de justification de plus en plus important de telle sorte qu'ils se doivent de montrer quelles sont les moyens mis en oeuvre et quel résultat ils procurent.

5.2 Quelle est l'information disponible et que nous apprend-elle ?

Les informations sur l'appareil de contrôle, les frais de contrôle, la quantité de contrôles, les constatations de violations et de fraudes, l'étendue des fraudes, les régularisations, les amendes et les poursuites, sont de plus en plus disponibles et également de plus en plus détaillées par secteur et par région. L'interprétation n'est pas toujours univoque, mais cela est peut-être inhérent à chaque nouvelle statistique. En ce qui concerne l'inspection fiscale, ces informations sont moins disponibles pour le public.

Il y a effectivement un encadrement grandissant du personnel de contrôle, mais moins que l'on pourrait espérer. Il y a aussi une collaboration intensive et une plus grande partie des actions sont entreprises sur une base commune. Le nombre d'entreprises contrôlées ne semble pas augmenter. Il est possible que les contrôles soient devenus plus sélectifs se concentrent là où la probabilité de constater un abus est grande. Ce sont cependant les mêmes activités qui constituent de manière persistante la liste des secteurs à risque, et la concentration des activités de contrôle sur ces secteurs peut avoir comme conséquence que les autres secteurs ne sont plus contrôlés.

Parallèlement à l'estimation de l'étendue de la fraude, la politique de poursuite via la voie pénale ou administrative est essentielle. De trop petites amendes et peu de poursuites, de

pair avec une trop petite quantité de contrôles, peuvent limiter l'efficacité. Sur base de l'estimation de l'étendue de la fraude, une politique efficace en matière de répression pourra être menée, où les poursuites sont proportionnelles et dissuasives.

Sur le plan de l'estimation de l'étendue de la fraude, l'échange de données est limité et cela autant sur le plan micro de l'opérationnel que sur le plan méso de l'analytique. La collaboration n'est encore clairement que naissante, pour ne pas dire parfois embryonnaire.

Sur le plan analytique il y a bien une collaboration et un échange limité d'informations individuelles et agrégées entre les inspections sociales, l'INASTI (qui ne siège pas au SIRS) et les administrations fiscales. En ce qui concerne la mesure de l'étendue de la fraude, il n'y a pas non plus d'échange d'informations avec les comptables nationaux, qui ont théoriquement un rôle important dans l'estimation exhaustive du phénomène.

Il est intéressant de noter que lorsque les comptes nationaux signalent une grande part de la fraude dans le revenu des indépendants, les services d'inspection intéressés ne se focalisent pas là dessus et n'ont pas comme tâche principale d'estimer l'étendue des revenus indiqués. L'INASTI considère comme mission principale de veiller sur les assurances et de préserver les droits qui en découlent pour les assurés, une attitude de préservation des droits des affiliés (d'ailleurs légitime) qui auparavant se retrouvaient aussi dans les services d'inspection sociale des salariés. Le contrôle du revenu et donc de l'étendue possible de la fraude est réalisé par les administrations fiscales. Une collaboration organisée avec ces services sur le plan de la lutte contre la fraude n'est du reste pas clairement présente. De même en ce qui concerne les faux indépendants, une problématique où l'INASTI touche aux salariés, il n'est pas clair de savoir qui a la responsabilité et qui doit prendre l'initiative pour remédier à cette situation.

6. DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE AUX COMPTES NATIONAUX

6.1 Estimations actuelles des comptes nationaux

Les comptables nationaux (les artisans des comptes nationaux) ont tant en théorie qu'en pratique un rôle important dans l'estimation de l'étendue du travail au noir. En théorie, ils doivent en effet estimer de manière exhaustive le revenu national, en y tenant compte de diverses formes d'activité économique qui ne sont pas toujours organisées d'une manière

très formelle, une partie de la production domestique est comptabilisée, une partie des activités criminelles (la définition peut parfois différer de pays en pays), et une partie de activités supposées non enregistrées. En pratique les comptes nationaux ont un rôle important dans l'UE car le PNB constitue la base de calcul du montant à concurrence duquel les pays vont contribuer au budget de l'UE. C'est un peu la déclaration fiscale collective d'un pays, "déclaration" dont Eurostat s'assure de l'exhaustivité. Autant l' UNECE[7] qu'Eurostat ont ces dernières années passé à la loupe les comptables nationaux en se focalisant sur la méthode de travail choisie pour obtenir les chiffres. La Belgique, qui en 1997 a expliqué avec précision sa méthode de travail, a gagné une grande reconnaissance. Nous reconnaissons également nous-même dans ce rapport cette grande qualité des comptes nationaux. Ils ne fournissent pas seulement une confrontation de sources d'information divergentes, mais aussi trois méthodes de calcul (sur la base de la production, des revenus et des dépenses) qui doivent fournir une "estimation" en équilibre du revenu national. Les statistiques macro-économiques sont également construites sur une base sectorielle et de micro-information de telle sorte que les contrôles et corrections puissent être possibles à un niveau très détaillé. Autant les données administratives que celles obtenues à partir d'échantillons sont utilisées par les comptables nationaux.

Lorsque des différences significatives sur le plan régionale et sectoriel existent, seul ce niveau détaillé permet d'obtenir une estimation précise de la fraude.

6.2 Possibilités d'amélioration via une valorisation des enquêtes et de l'information existante

Pour "mesurer l'immesurable", il va de soit que des sources d'information additionnelles doivent être valorisées. Nous devons ici faire la distinction entre l'exploitation des enquêtes existantes, et l'organisation ad hoc de nouvelles enquêtes. En ce qui concerne les enquêtes existantes, des études étrangères mais également la pratique de certains services statistiques nous enseignent que le recensement des forces de travail (par exemple l'OSA aux Pays-Bas et l' ISTAT en Italie) et les enquête sur le budget des ménages peuvent être une source d'information. Leur emploi pour la vérification du travail au noir peut du reste mettre en évidence les insuffisances des enquêtes existantes.

---

7 United Nations Economic Commission for Europe

Les comptes nationaux ne sont pas seulement une source d'information importante sur le plan des agrégats monétarisés, ils constituent également un élément important sur le plan des informations réelles de la comptabilité du travail (labour accounts). Le pourcentage de fraude dans les dépenses ou dans la valeur ajoutée peut être traduit en terme d'emploi. La fiabilité est à nouveau dépendante des données administratives et des enquêtes.

L'utilisation accrue de résultats d'enquêtes et d'études ad hoc par les comptables nationaux n'a pas seulement pour but d'affiner leurs estimations, mais également de réaliser des avancées dans l'estimation spécifique du travail au noir.

Le Data-mining peut aider à l'estimation de la fréquence et de l'étendue de la fraude. Ce sont deux paramètres qui ont immédiatement une signification opérationnelle pour les contrôleurs pour d'une part des secteurs à risque, identifier les entreprises et les personnes et exercer des contrôles plus ciblés, mais aussi d'autre part pour se faire une idée du montant monétaire récupérable par les contrôles ainsi que du montant optimal des amendes. Ce sont en même temps aussi les deux paramètres qui doivent être connus afin d'estimer statistiquement l'étendue du travail au noir et de la fraude. Le fait que ces vérifications doivent se dérouler en permanence, ou du moins être régulièrement actualisées, les rend par essence formatées pour la mesure annuelle du phénomène dans la comptabilité nationale.

En ligne avec un certain nombre d'enquêtes européennes ainsi qu'avec les projets de la Commission Européenne, une enquête explicite auprès des ménages au sujet de leur demande et offre de travail au noir est souhaitable. La Belgique en a déjà pris la décision et souhaite faire cela en profondeur[8]. Il existe encore deux types d'enquêtes possibles, auprès du monde de l'entreprise lui-même ainsi que directement auprès des inspecteurs. Ce sont des méthodes qui peuvent intéressantes pour les instances de contrôle elles-mêmes. Il y a là aussi une grande synergie à envisager entre les besoins des comptables nationaux et des instances de contrôle.

---

8 Projet SUBLEC Survey Black Economy du SPP Politique Scientifique et du SPF Sécurité Sociale.

7. QUELLES SONT LES ESTIMATIONS OBTENUES ?

Dans la mesure du possible, nous avons pris note durant ce projet des éléments permettant de clarifier les estimations existantes et la controverse qui existe autour. Depuis notre propre étude en la matière fin des années nonante et depuis les estimations détaillées rapportées par les comptables nationaux, aucun nouveau chiffre global utilisable n'a été présenté. De nouvelles estimations internationales continuent de placer la Belgique parmi les pays où la fraude est largement présente. Les moyens scientifiques ne permettent pas de réaliser une nouvelle estimation. Les possibilités seraient en opposition avec la méthodologie complexe que nous préconisons pour sortir de l'impasse. Ce rapport peut cependant être utilisé pour identifier les paramètres donc il pourrait être fait usage, ce qui est disponible de manière spécifique pour tel secteur ou composante du phénomène du travail au noir, et l'impact de cette information sur les estimations actuelles.

La recherche d'un indicateur univoque est autant liée à la définition du travail au noir qu'à la méthode utilisée pour son estimation. La problématique des estimations divergentes en Belgique peut autant être liée à des problèmes de définition qu'aux méthodes pour obtenir des estimations.

L'interprétation des registres existants n'est pas simple. Ceux-ci ne sont pas univoques, il y a des doubles comptages, des ralentissements et des déformations. Le SIRS, entre autres grâce à des systèmes comme Genesis, travaille à l'amélioration des enregistrements et va également toujours plus loin dans le data-mining. Idem pour les Finances, mais ici aucune information n'est disponible publiquement. Les doubles comptages peuvent cependant être supprimés et les déformations peuvent être corrigées. Un usage interne et externe plus intensif va également améliorer la qualité de l'information.

De par l'utilisation de ces informations, des mécanismes et caractéristiques sont mises en lumière, ce qui est un élément clé pour la politique de contrôle en la matière. Un grand nombre d'initiatives de "data-mining" sont actuellement en cours, tant auprès des services de contrôle sociaux qu'auprès des services de contrôle fiscaux[9]. Elles ont pour but d'améliorer l'efficacité des contrôles, mais

[9] Un nouveau projet de data-mining est également lancé en rapport avec la base de données OASIS, sur commande du SPP Politique Scientifique et du SPF Sécurité Sociale.

peuvent aussi être exploitées afin d'obtenir une meilleure estimation de l'étendue de la fraude.

7.1 Une idée de l'étendue de la fraude

Sur base des résultats des deux services d'inspection sociale précédemment cités, sur 35106 entreprises contrôlées, ce qui correspond à environ 28% du nombre total d'organisations/employeurs, le montant régularisé est de 521.53 millions € par an. Cela rapporterait aux autorités, sur la base de contributions s'élevant à 45% (estimation), un revenu annuel additionnel de 234.69 millions €, ce qui correspond à 0.86% du total des recettes de l'INASTI récupéré. On peut cependant soupçonner que 6% des contributions évitées se situent dans les entreprises non contrôlées et donc non régularisées.

Une mise à jour et un affinement sectoriel plus poussé sont possibles. Sur base de nos estimations nous arrivons à une masse salariale perdue d'environ 6%, alors que les comptables nationaux avaient estimé cette perte à 1% de la masse salariale. Un autre segment important des revenus non déclarés était lié au travail indépendant, et cela dans divers secteurs. L'élargissement de cette méthode à l'information disponible auprès de l'inspection de l'INASTI peut permettre d'obtenir une estimation du travail au noir dans ce segment. Finalement, une confrontation des informations avec l'administration fiscale est aussi nécessaire, entre autre par corps de métiers.

7.2 Différences sectorielles

L'ICN soupçonne que la majeure partie de l'économie au noir se situe là où une production est réalisée pour des particuliers. Il cite le secteur du bâtiment et des travaux de finition, le commerce de détail, l'entretien et la réparation de véhicules, l'horeca, le travail des médecins, dentistes et vétérinaires et autres services aux particuliers. Les hypothèses concernant ces pourcentages découlent clairement des "rehaussements". Il n'est pas certain que le travail au noir n'intervienne qu'à la consommation finale vu qu'il y a autant de rehaussements dans la vente finale que de corrections visible dans les ventes intermédiaires. Une correction importante est celle que peut subir la masse salariale. Pour l'entièreté du secteur de marché, le rehaussement semble être limité à environ 0.8% du total des salaires. Dans notre rapport sur la fraude sociale, c'est à partir de ces paramètres que nous avons réalisé une estimation et nous arrivons à un chiffre de 6% de contributions non connues.

La conséquence d'une estimation si basse de la fraude dans le segment salarié est, étant donnée la hausse de la valeur ajoutée, que le volume des fraudes est plus important dans les autres secteurs et composantes du revenu national. Ces pourcentages se situent autour de 46% pour l'excédent brut d'exploitation dans le bâtiment, et 27% dans l'horeca. Les secteurs à risque classiques sont donc à nouveau en ligne de mire. Un volume important se situe également dans l'excédent brut d'exploitation des ménages en l'espèce lié au travail indépendant.

8. ORGANISATION DE LA COLLECTION DES DONNEES ET DIFFUSION

Nous avons mis en garde sur le danger d'une définition trop large, d'explications (macro-économique) et méthodes de mesure universelles. Un panorama des pratiques internationales et des sources d'information possibles propose une large gamme d'étapes possibles. Mais ici aussi il faut se souvenir "Tout n'est pas possible et encore moins tout en même temps"[10]. Nous plaidons cependant pour une progressive amélioration et exhaustivité de la recherche de l'étendue de la fraude.

Une multitude de méthodes sont envisageables afin d'évaluer l'étendue de la fraude et du travail au noir. Un certain nombre de ces méthodes sont même extrêmement fonctionnelles pour améliorer la lutte contre ce phénomène, de telle sorte qu'il n'y a aucune raison valable pour ne pas les essayer.

A ce sujet nous plaidons pour une coopération et un meilleur échange des résultats de ces informations. Les comptes nationaux doivent être le point de référence majeur parce qu'ils décrivent l'économie dans toutes ses dimensions, tant en termes financiers qu'en termes d'emploi, et cela pas uniquement à un niveau agrégé mais aussi au niveau sectoriel. A l'heure actuelle l'UNECE donne son appréciation sur l'exhaustivité des comptes nationaux. Il s'agit certes d'un élément qui n'est pas directement en ligne avec la définition de l'étendue de la fraude, mais c'est déjà un pas. Nous nous rendons compte que de nouvelles attentes arrivent sans cesse envers cet instrument statistique, à un point tel que dans les institutions internationales il est envisagé d'encourager la création de

---

10 Parole du ministre président des Pays-Bas Willem Drees, social-démocrate d'après guerre, au sujet de la construction de l'état-providence.

comptes satellites centrés sur l'estimation du travail au noir. Ceci est par ailleurs en ligne avec une utilisation finale des comptes nationaux dans toujours plus de thèmes (de par les comptes satellites) tels qu'une comptabilité des coûts pour l'environnement, les comptes satellites de l'économie sociale, pour les soins de santé (SHA), et également pour divers modules comme l'emploi du temps ou l'imposition[11].

Si la volonté des autorités est de restreindre l'étendue de la fraude, cela ne sera possible qu'avec un monitoring clair. Nous proposons que toutes les instances belges impliquées présentent enfin annuellement le résultat de leurs observations partielles en matière de fraude sous une forme comparable avec celle employé par la commission pour le vieillissement de la population. Cette commission a été instituée, avec raison, dans le cadre du Haut Conseil des Finances afin d'évaluer les coûts entraînés par une population vieillissante et l'impact sur les finances publiques. Les coûts additionnels ont été estimés à 4 à 6% du PNB, entre aujourd'hui et l'année 2050. La Commission a comme mission d'évaluer ces coûts de façon précise année après année de telle sorte que les mesures adéquates puissent être prises. Un tel souci d'évaluation de l'impact budgétaire futur d'un facteur aussi important que le vieillissement de la population pourrait être pris en exemple pour l'estimation du problème de la fraude. Celle-ci est dors et déjà estimée, selon les sources, comme représentant entre 4 et 20% du PNB. Cela représente une charge illégitime pour l'économie et pour les agents de bonne foi. De plus, les effets négatifs sur la compétitivité de l'économie devraient pouvoir faire l'objet d'estimations, car ceux-ci font l'objet de preuves autant théoriques qu'empiriques.

La manière dont ces évolutions vont être organisées et dont l'information va être diffusée va être l'objet d'une autre mission d'étude du SPP Politique Scientifique et du SPF Sécurité Sociale[12].

---

11 R. Ruggles, P. Ruggles, 1999, p. 166.

12 OBSOE, Information et centre d'analyse sur l'économie souterraine: Etude de faisabilité, maintenant effectuée par le HIVA dirigé par. J. Pacolet et notamment l'objet des trois jours de colloquium organisés par le HIVA en de SPF Sécurité Sociale au sujet de 'Economie souterraine et travail au noir, en quête d'exhaustivité'. Voir http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/nl/index.htm

9. QUE RESTE-IL A FAIRE ET QUELS SONT LES PROBLEMES

Nous venons de le voir. Il n'existe pas de bonnes façons de mesurer l'importance relative de l'économie souterraine. Si l'on se focalise sur la fraude fiscale ou le travail au noir, il est possible de se faire une certaine opinion de l'une ou de l'autre en recourrant aux données administratives de contrôle ou à des enquêtes ponctuelles. Pourrait-on faire mieux et veut-on faire mieux?

A la première question, on ne peut que répondre affirmativement. Nous présentons ci-dessus la manière dont les données administratives et les contrôles pour lesquels elles existent pourraient être améliorés, notamment par une réconciliation des informations entre administrations fiscales et parafiscales, par un renforcement des contrôles de l'INASTI, par l'intégration de cette information dans les comptes nationaux et des vérifications ad hoc via diverses formes d'enquêtes.

Des enquêtes globales ou sectorielles sur le travail au noir sont possibles. Elles sont coûteuses mais pas plus que beaucoup d'autres enquêtes. Elles ne peuvent être continues; l'élément de surprise et d'unicité est important pour obtenir des réponses qui ne soient pas totalement stratégiques. Et pourtant, de telles enquêtes font défaut en Belgique. D'autres efforts vont de ce sens, mais n'avancent que très lentement et hésitent à prendre la direction évidente. La raison se trouve dans la réponse à la question de la volonté des autorités publiques de lutter contre le travail au noir et la fraude fiscale. On a souvent l'impression que l'effort financier et humain qui est investi dans cette lutte est inférieur à ce qu'il devrait être.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette retenue que l'on observe en Belgique comme ailleurs. Ces raisons sont d'ordre moral, psychologique, politique et économique. Nous vivons dans une société où la majorité ne s'offusque pas – et c'est un euphémisme – de recourir au travail au noir et d'éviter de payer des taxes. Témoin la façon dont certains hommes politiques convaincus d'abus de biens sociaux ne sont pas sanctionnés par l'électeur.

Il y a aussi l'idée à tout le moins discutable que notre système économique a besoin de souplesse et de flexibilité, lesquelles sont assurées par la fraude. Bien qu'erronée selon nous, cette idée est parfois évoquée. Dans le même ordre d'idée, la fraude est parfois présentée par ceux qui la pratiquent comme un moyen légitime de lutter contre des prélèvements jugés illégitimes, ou en tout cas inefficaces.

Finalement, il peut exister dans certains secteurs une collusion entre les différents acteurs – travailleurs, employeurs et pouvoirs publics – pour tolérer un certain degré de fraude pour des raisons macroéconomiques. Cette collusion se retrouve dans d'autres domaines. Certaines réglementations écologiques sont sciemment violées au nom de l'emploi. Le recours à l'assurance chômage afin de mettre à la retraite des travailleurs jugés trop coûteux, qui est connu sous le nom de "pensions Canada dry", est encore aujourd'hui pratiqué.

En clair, pour lutter contre le travail au noir et la fraude fiscale, il faut une volonté politique claire et le soutien sans ambiguïté des syndicats et du patronat. Si cette volonté existait et si ce soutien était déterminé, non seulement nous disposerions d'une meilleure connaissance de cette réalité cachée mais aussi nous observerions un contrôle plus efficace.

Les initiatives qui sont nées ces dernières années et qui sont appelées à se poursuivre dans le future, mises en œuvre au sein de l'administration et via des études scientifiques dans la perspective d'un débat sociétal continu, confirment que le politique veut être présent dans la lutte contre la fraude et veut donner une meilleure visibilité au phénomène. Notre rapport peut peut-être donner l'impression que cet investissement est trop limité et trop lent, mais en il n'est jamais trop tard…

RÉFÉRENCES

Cowell, F. A. (2004) 'Carrots and Sticks in Enforcement' in Aaron, H. J. and Slemrod, J. (ed.) The Crisis in Tax Administration, The Brookings Institution, Washington DC, 230-275..

Engström, P. and B. Holmlund (2006), 'Tax evasion and self-employment in a high-tax country: Evidence from Sweden', CESIFO Working Paper No. 1736, Category 1: Public Finance.

Faye O. (2006), Measuring the shadow economy using the expenditure-based approach, CREPP, Université de Liège, mimeo.

Ginsburgh V., Perelman S. and Pestieau P., (1987), 'Le travail au noir', in V. Ginsbugh and P.Pestieau (eds), L'économie informelle, Labor, Bruxelles, 71-83.

Helberger C., Knepel H., (1988), 'How big is the Shadow Economy? A Re-Analysis of the Unobserved-Variable Approach of B.S. Frey and H. Weck-Hannemann', European Economic Review, 32, 965-976.

INR (1998). De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product volgens het ESR 1995. Brussels.

Isachsen A. J., Klovland J. and Strom S., (1982), 'The Hidden Economy in Norway,' in Vito Tanzi (ed.): The Underground Economy in the United States and Abroad, Lexington, D.C. Heath, 209-231.

Johansson, E. (2000), 'An expenditure-based estimation of self-employment income underreporting in Finland', Working Paper 433, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki.

Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale, avec pour la Belgique le Service public fédéral Emploi, Travail, et Concertation Sociale e.a., (2006), Projet Européen 'Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau Européen contre le travail non déclaré, Rapport final : synthèse des résultats du projet et première version des 'Lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré, Rome.

OECD (2002). Handbook for measurement of the non-observed economy. Paris.

Pacolet J. & Geeroms H. (1995). Sociale fraude in België. Situering, vormen en omvang, in: Despontin, M., Jegers, M (eds.), De sociale zekerheid verzekerd? Brussels. Volume 1, 619-670.

Pacolet, J. & Marchal, A. (2001). Sociale fraude in België. Controle en bestrijdingsmechanisme. Leuven.

Pacolet, J. & Baeyens K. (2007). Deloyale concurrentie in de bouwsector. Leuven, HIVA, 149 blz. .

Pacolet, J. & Baeyens K. (2007). Fraude sociale et travail au noir en Belgique, Sitation anno 2006, Paper prepared for Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale, and the Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue, Projet Européen 'Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau Européen contre le travail non déclaré', Leuven, HIVA, KU Leuven and Rome

Pacolet, J. & Marchal, A. (2003). Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare? in: BTSZ, 3, 697-734.

Pissarides C.A. and Weber G., (1989), 'An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy', Journal of Public Economics, 39:1, 17-32.

Schneider F., (2006), Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999 to 2003, Research Paper.

Schneider F. (2006). Statements to the Discussion Paper 'The service vouchers in Belgium', Peer Review.

TNS Infratest, Rockwool Foundation and Regioplan (2006), Feasability Study on a direct survey about undeclared work, Final Report, European Commission VC/2005/076, Brussels (Preliminary version).

Van Overmeiren, F. (2006). Belgium, in J. Cremers, J. Janssen (eds), Shifting Employment: undeclared labour in construction, CLR Studies 5 International Books, Brussel, European Institute for Construction Labour Research, .p. 42-54.

Ybarra, J.A., (1989), 'Industrial informatization in the Valencian economy: a model for underdevelopment, in A. Portes, J. Dewey et M. Castello (eds), The informal economy: studies in advanced and less developed countries, The John Hopkins University Press, Baltimore, Md.