

Les causes fiscales et réglementaires de l'« économie souterraine »

par Valentin Petkantchin, chercheur associé à l'Institut économique Molinari

Le travail « au noir », la fraude fiscale ou encore les divers trafics illicites sont au cœur des débats depuis que la crise s'est installée dans la plupart des pays développés. Des mesures répressives ont été mises en place ou sont en discussion au niveau national et international¹.

Pourtant, elles ne s'attaquent pas aux causes réelles de cette économie « souterraine ». Si celle-ci venait à diminuer ou disparaître sans autre changement du cadre réglementaire et fiscal, cela pourrait même paradoxalement pénaliser l'économie dite « officielle ». La seule solution pérenne consiste à « libérer » le marché légal.

UNE « ÉCONOMIE » À VISAGES MULTIPLES ET DIFFICILE À MESURER

Le concept d'« économie souterraine » peut regrouper — selon les définitions — des activités économiques fort différentes. Celles-ci ont cependant un point en commun : elles se font en dehors du contrôle des gouvernements. Comme le souligne un économiste, c'est « la partie de l'économie où des biens et des services sont produits, échangés ou consommés en violation de la loi »².

Une des distinctions repose sur la productivité des activités en question. Lorsqu'il s'agit par exemple du commerce d'objets volés, on parle de marchés noirs *improductifs*. D'autres activités sont, quant à elles, jugées productives puisqu'il s'agit d'échanges de biens et services entre personnes consentantes mais interdits (drogue) ou sur-réglés (travail, tabac, alcool). C'est cette partie « productive » de l'économie souterraine qui est au centre de cette étude.

Étant donné que celle-ci échappe par définition au contrôle des États, il est difficile de la mesurer avec précision. Plusieurs méthodes sont cependant utilisées — fondées par exemple sur la consommation d'électricité, sur les montants d'argent liquide utilisés dans l'économie, les résultats d'audits et redressements fiscaux, etc. — pour essayer de l'estimer.

Par exemple, selon l'estimation du professeur Friedrich Schneider, l'un des spécialistes de la question, l'économie « parallèle » — i.e. principalement en termes de travail dissimulé et excluant donc notamment les activités illégales — aurait représenté en 2012 10,8 % du PIB en France et 18,9 % du PIB européen (voir Tableau 1).

Quelles que soient les estimations³, le poids de l'économie souterraine semble important en termes absolus, représentant par

Tableau 1

Estimation de l'économie « parallèle » en Europe en 2012		
Pays	En % du PIB	En milliards d'euros
Autriche	7,6 %	23,6
Belgique	16,8 %	63,3
Bulgarie	31,9 %	12,7
Chypre	25,6 %	4,6
Rép. Tchèque	16,0 %	24,5
Danemark	13,4 %	32,7
Estonie	28,2 %	4,8
Finlande	13,3 %	25,9
France	10,8 %	219,2
Allemagne	13,3 %	351,6
Grèce	24,0 %	46,5
Hongrie	22,5 %	22
Irlande	12,7 %	20,8
Italie	21,6 %	338,2
Lettonie	26,1 %	5,8
Lituanie	28,5 %	9,3
Luxembourg	8,2 %	3,6
Malte	25,3 %	1,7
Pays-Bas	9,5 %	57,1
Pologne	24,4 %	93,1
Portugal	19,4 %	32,1
Roumanie	29,1 %	38,3
Slovénie	23,6 %	8,4
Espagne	19,2 %	201,3
Slovaquie	15,5 %	11,1
Suède	14,3 %	58,4
Royaume-Uni	10,1 %	192
UE-27	18,9 %	1902,5

Source : F. Schneider et A. T. Kearney, « The Shadow economy in Europe, 2013 », 2013, p. 23.

1. Voir, entre autres, le plan de lutte contre le travail illégal du gouvernement français (<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-lutte-contre-le-travail-illegal>) dévoilé en novembre 2012. Voir également le rapport, « Tackling undeclared work in the European Union », *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2008. Quant à la lutte contre l'évasion fiscale, toute une série de mesures sont en discussion au niveau national et international (échange automatique d'information, fin du secret bancaire).

2. Voir Pierre Lemieux, « L'économie souterraine : causes, importance, options », Institut économique de Montréal, octobre 2007, disponible à : <http://www.iedm.org/fr/605-leconomie-souterraine-causes-importance-options>.

3. Les agences nationales de statistiques de nombreux pays essaient également de tenir compte de l'économie dite « non observée ». Par exemple, l'Insee l'estime en France à entre 3,7 % et 4 % du PIB en 2008 à la place de 11,1 % selon la méthode de F. Schneider pour cette année-là. Voir la fiche de l'Insee, « Les comptes nationaux passent en base 2005 », mai 2011, p. 4, disponible à : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/methodologie/comptes-nationaux-base-2005.pdf.

exemple pour un pays comme la France entre 75,1 milliards d'euros⁴ et 219 milliards d'euros (jusqu'à 1,9 mille milliards d'euros pour l'UE dans son ensemble).

Si l'objectif est de « lutter » efficacement contre un tel phénomène, il est indispensable de comprendre les facteurs qui en sont à l'origine. Or, le raisonnement économique et l'expérience internationale pointent invariablement vers des causes communes posant à chaque fois des obstacles aux échanges dans l'économie officielle : prohibitions, prélèvements obligatoires, fiscalité spécifique, réglementations tatillonnes et complexes.

PROHIBITION DE PRODUITS COURANTS

La première cause, et sans doute l'une des plus anciennes, est la prohibition de certains biens et services courants. Son effet sur l'essor d'un marché noir est systématiquement observé. Pourquoi ?

Car si l'interdiction empêche bel et bien les échanges des produits prohibés sur le marché légal, ceux-ci continuent généralement d'être désirés, recherchés et demandés par les consommateurs. L'absence d'offre légale laisse toute latitude à l'offre de contrebande de s'y substituer. Le marché noir prend alors son essor et la consommation du produit visé ne disparaît pas.

Les exemples sont nombreux, du « café, interdit sous peine de mort par le sultan Amurat II au XV^e siècle »⁵ à l'alcool et au tabac qui ont été des cibles privilégiées des pouvoirs publics.

Le cas de la prohibition de l'alcool aux États-Unis dans les années 20 reste une expérience grande nature des conséquences de ce type de prohibition en termes de marché noir et de contrebande à grande échelle⁶. L'interdiction du tabac dans plusieurs États américains au XIX^e siècle⁷ et plus récemment, au Bhoutan, a eu les mêmes effets.

Il est impératif de garder cela à l'esprit. Car si dans la majorité des pays occidentaux, les gouvernements ont renoncé à la prohibition

totale, force est de constater que le sujet refait surface depuis quelques années dans le débat public.

LE POIDS DE LA FISCALITÉ ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

C'est l'une des causes principales de l'économie souterraine dans les pays occidentaux. Des prélèvements obligatoires élevés — impôts, taxes, charges sociales, etc. — y rendent les échanges profitables, qu'il s'agisse de travail dissimulé ou de trafic illicite.

Prélèvements obligatoires, cause du travail non déclaré

Comme le soulignent deux spécialistes, « dans presque toutes les études, une des causes les plus importantes (...) est l'augmentation du poids des impôts et des charges sociales »⁸. Plus ce poids est important dans les relations de travail et les échanges dans l'économie officielle, moins ceux-ci sont rentables et plus grande est l'incitation de les réaliser « au noir »⁹.

L'incitation se situe à plusieurs niveaux. Il s'agit, par exemple, d'échapper à l'impôt sur le revenu ou à la TVA en procédant à une vente/achat « au noir ». D'autre part, l'existence de charges sociales crée un décalage entre ce que l'employé coûte à l'entreprise sur le marché du travail officiel et ce qu'il reçoit en salaire. Il peut dès lors devenir profitable pour les deux parties de procéder à une relation de travail en dehors de l'économie officielle.

Fiscalité spécifique : cause de trafic illicite et de marché parallèle

Le poids de la fiscalité explique aussi la contrebande de certains produits bien que ceux-ci demeurent autorisés sur le marché officiel.

En effet, si la part de la fiscalité dans le prix final est significative, cela offre des opportunités de profits dans l'économie souterraine, qui s'installe durablement et en vient à représenter une part considérable des ventes dans le pays. Ainsi par exemple, la contrebande

« Chaque fois que les pouvoirs publics interdisent un produit sur le marché officiel, ils créent des débouchés sur le marché noir. De même, à chaque fois qu'ils décident d'alourdir la fiscalité ou la réglementation, ils rendent le trafic illicite et l'économie parallèle plus rentables. »

4. Cela correspond à l'extrapolation de l'estimation basse de l'Insee pour 2008, soit 3,7 % du PIB (voir note 3 ci-dessus). À titre de comparaison, c'est 27,3 % de plus que les prévisions des recettes de l'impôt sur le revenu en 2013 (59 milliards d'euros) — voir le projet de loi de finance 2013, disponible à : <http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-chiffres-cles.pdf>.

5. Voir Pierre Lemieux, 2007, *Op. cit.* p. 9.

6. Voir Valentin Petkantchin, « Le monopole de la Société des alcools du Québec est-il toujours justifié ? », Institut économique de Montréal, 2005, p. 9. Voir aussi Mark Thornton, « Alcohol Prohibition Was a Failure », *Cato Institute, Policy Analysis 157*, 17 juillet 1991.

7. Voir Pierre Lemieux, 2007, *Op. cit.* ; voir aussi Valentin Petkantchin, « Et si on interdisait tout simplement le tabac ? », Note économique, Institut économique Molinari, janvier 2012, p. 2, disponible à : http://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/noteo112_fr.pdf.

8. Voir Friedrich Schneider et Dominik Enste, « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, mars 2000, p. 82.

9. Une autre raison possible consiste à travailler au « noir » pour ne pas perdre les prestations sociales, notamment de chômage. Le travail au noir est alors un résultat non voulu de la « protection sociale » et doit être considéré comme un coût supplémentaire de la mise en place de celle-ci.

des produits de l'alcool ou du tabac dans un pays comme le Royaume-Uni, où les taxes d'accise à elles seules peuvent s'élever à 8 euros pour une bouteille de spiritueux de 70 cl¹⁰, la part du marché illicite était estimée à 13 % du marché officiel en 2010-11¹¹. Pour d'autres produits fortement taxés, comme la bière et les cigarettes, cette part se monterait, selon les estimations officielles, à 14 % et 16 %.

Alourdir cette fiscalité ne peut qu'accroître la déconnexion entre le coût de production réel des biens et leur prix sur le marché officiel à un tel point que les consommateurs se mettent à le désertier à plus grande échelle.

L'exemple de la contrebande de tabac au Canada et au Québec illustre bien ce processus. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la fiscalité sur le tabac a subi des hausses importantes, provoquant l'explosion du trafic illicite, estimé début 1994 à « 65 % des cigarettes achetées au Québec »¹², soit deux cigarettes sur trois. En l'espace de quelques années, les ventes officielles se sont effondrées, avec une baisse de plus de 61 %.

Il a fallu réduire drastiquement le poids de la fiscalité pour enrayer la contrebande et permettre au marché légal de reprendre « la main » (voir ci-dessous).

En France, le commerce parallèle a lui aussi décollé après de fortes augmentations de taxes en 2003-04, induisant des hausses de prix d'environ 40 %¹³. Il a été estimé à 20 % du marché en 2011. Or, à force de pénaliser le marché légal, le poids des taxes — plus de 80 % du prix final — a fini par impacter les recettes de l'État liées au tabac. Elles ont baissé au 1^{er} trimestre 2013 pour la première fois en 10 ans, soit une baisse de 2,50 % par rapport à la même période de 2012. Les baisses en volume ont été de 8,6 %¹⁴.

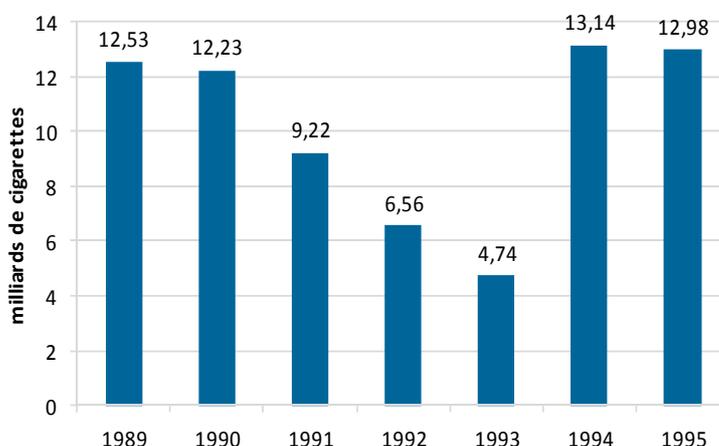
Il ne faut pas se tromper : ce n'est pas l'alcool ou les cigarettes en tant que tels qui donnent naissance à cette offre parallèle. L'existence de taxes sur les différentes boissons (sodas, bière) et aliments (sucre, chocolat, crème glacée, gras saturé) a eu le même effet au Danemark : de nombreux Danois ont abandonné le marché domestique pour s'approvisionner en parallèle à l'étranger¹⁵.

UN MARCHÉ OFFICIEL SUR-RÉGLEMENTÉ

La présence de réglementations trop contraignantes¹⁶ conduit

Figure 1

Effondrement du marché légal de cigarettes au Québec au début des années 1990



Source : Santé Canada, « Ventes de cigarettes au Québec 1980-2011 », 2012.

également à gonfler l'économie souterraine.

Le cas du marché du travail « au noir » est exemplaire en la matière. Quand la législation du travail en vigueur empêche les parties contractantes de négocier librement un certain nombre de conditions, alors celles-ci sont incitées à le faire « sous la table ». C'est le cas du salaire minimum qui exclut *de facto* du marché du travail légal, toutes les personnes dont la productivité ne justifie pas le coût pour l'employeur, une main-d'œuvre rendue ainsi disponible pour l'économie souterraine.

Une réglementation spécifique à certaines industries ou produits a les mêmes effets. Une étude analysant la situation dans 75 pays, conclut ainsi qu'« un fardeau réglementaire plus lourd (...) réduit la croissance et stimule l'économie informelle »¹⁷.

De plus, une réglementation lourde peut avoir pour conséquence de renchérir inutilement les produits sur le marché légal. Ceux disponibles « au noir » peuvent ainsi être offerts au consommateur à un prix moins élevé, malgré le risque des transactions illégales.

10. Voir « UK Excise Duty rates on Alcohol », The Wine and Spirits Association, 2013, disponible à : <http://www.wsta.co.uk/images/stats/excisedutyrates.pdf>.

11. Source : HM Revenue & Customs, *Measuring the Tax Gap*, 2012.

12. Voir « Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur l'étude des mesures pour contrer la consommation de tabac de contrebande », Revenu Québec, septembre 2011, p. 7.

13. Voir le rapport d'évaluation de la Cour des comptes, « Les politiques de lutte contre le tabagisme », décembre 2012, p. 136 : « on considère qu'avant cette date, seuls quelques départements frontaliers, proche d'Andorre et du Luxembourg, étaient concernés ».

14. Voir la dépêche AFP, « Le marché des cigarettes en baisse en valeur, une première depuis 10 ans », 22 avril 2013, disponible à : <http://www.ladepeche.fr/article/2013/04/22/1611665-marche-cigarettes-baisse-valeur-premiere-depuis-10-ans.html>.

15. Voir Valentin Petkantchin, « Fiscalité "nutritionnelle" : les coûts de la *fat tax* au Danemark », Note économique, Institut économique Molinari, mai 2013, disponible à : <http://www.institutmolinari.org/fiscalite-nutritionnelle-les-couts,1523.html>.

16. Plusieurs études trouvent ainsi un lien entre une réglementation lourde et économie parallèle (i.e. le travail dissimulé). Voir Schneider et Enste, 2000, *Op. cit.*, p. 86 et les références qui y sont citées. Voir aussi Norman Loayza, Ana Oviedo et Luis Servén, « The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence », World Bank, document de travail WPS3623, mai 2005, disponible à : <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3623>.

17. Voir Norman Loayza, Ana Oviedo et Luis Servén, *Op. cit.* 2005. Selon les auteurs, « le secteur informel comprend les activités économiques (non-criminelles) qui ne sont pas déclarées afin d'éviter spécifiquement la mise en conformité avec une réglementation coûteuse (...), le paiement d'impôts et de charges sociales » (p. 5-6).

DURCISSEMENT DE LA RÉPRESSION : UNE SOLUTION CONTRE-PRODUCTIVE

Face à l'ampleur de l'économie souterraine, les pouvoirs publics proposent, en général, de durcir les moyens de répression afin de collecter davantage de recettes fiscales¹⁸. La justification d'une telle répression est toujours la même : elle favoriserait le transfert de l'ensemble des échanges « souterrains » sur le marché légal, donnant ainsi lieu à de nouvelles rentrées fiscales.

Or, au-delà du coût de cette répression en termes de ressources et de bureaucratisation de l'économie, ce raisonnement et les prévisions qui en découlent sont erronés.

Car si certaines activités ne peuvent plus être entreprises dans l'économie souterraine, elles ne le seront pas non plus — en partie, ou même en totalité selon les cas — dans l'économie officielle à cause du poids des prélèvements obligatoires et de la réglementation. Les prix y étant plus élevés, la quantité demandée des biens ou des services concernés diminuera. Dans un sondage de 2007, 78 % des Allemands interrogés indiquaient ainsi qu'ils ne feraient pas appel au marché officiel si le marché parallèle disparaissait¹⁹.

Une autre manière d'approcher cette question consiste à réaliser que l'économie souterraine et l'économie officielle sont intimement reliées, et imbriquées l'une dans l'autre. Celle-ci dépend ainsi de la valeur et du pouvoir d'achat créés dans celle-là. Par exemple, près des 2/3 des revenus gagnés dans l'économie parallèle seraient ainsi dépensés dans l'économie officielle²⁰.

Une répression accrue de la part des pouvoirs publics, sans modification du cadre réglementaire et fiscal, risque tout simplement de détruire des débouchés économiques et les revenus qui leur sont

associés. La seule solution pérenne pour mettre fin à l'économie souterraine consiste donc à traiter les causes qui la suscitent et donc à « libérer » le marché officiel de ses entraves fiscales et réglementaires.

Le gouvernement du Danemark a fait le choix, pourtant politiquement difficile, de cette solution face au trafic et aux effets pervers causés par la fiscalité. Il a, en effet, aboli la taxe sur le gras en 2012 et s'apprête à supprimer celle sur les « sodas » et la bière. De même, face à l'ampleur de la contrebande de tabac, le poids de la fiscalité fut réduit de près de 80 % en février 1994 au Québec²¹. Le résultat fut immédiat : une diminution drastique du marché noir et « la restauration complète du marché légal », les ventes légales ayant triplé dans les deux mois qui ont suivi la baisse des taxes par rapport à la même période en 1993²².

CONCLUSION

Chaque fois que les pouvoirs publics interdisent un produit sur le marché officiel, ils créent des débouchés sur le marché noir. De même, à chaque fois qu'ils décident d'alourdir la fiscalité ou la réglementation, ils rendent le trafic illicite et l'économie parallèle plus rentables.

Pour « lutter » contre cette économie, les gouvernements intensifient la répression. Or, ils se fourvoient car cela ne traite pas les causes du problème.

La « lutte » contre l'économie souterraine devrait prendre une forme tout à fait différente. Elle devrait rendre à l'économie officielle et au marché du travail leur compétitivité et leur vigueur. Pour ce faire, il n'y a pas d'autre choix que d'alléger la fiscalité et la réglementation.

18. La Commission européenne évalue ainsi le « manque à gagner » fiscal à mille milliards d'euros — voir « Réprimer la fraude et l'évasion fiscale », 6 décembre 2012, disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1325_fr.htm.

19. Voir Lars Feld et Friedrich Schneider, « Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries », *German Economic Review* 11 (2), p. 122. Ainsi, 30 % feraient le travail eux-mêmes et 48 % cesseraient complètement de demander le bien ou le service.

20. Voir Friedrich Schneider, « The Influence of Public Institutions on the Shadow Economy: An Empirical Investigation for OECD Countries », *Review of Law and Economics* 6:3, 2010, p. 457.

21. Voir Pierre Lemieux, 2007, *Op. cit.*, p. 9. Face à la diminution de la contrebande, les pouvoirs publics ont cependant repris les hausses de taxes dès 1995, laissant de nouveau le marché noir s'installer.

22. Voir le *Budget 1994-1995*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 18.

* L'IEM remercie Pierre Lemieux, professeur associé à l'Université du Québec en Outaouais (Canada) et chercheur au Independent Institute (Etats-Unis), pour ses commentaires lors de l'élaboration de cette Note.



Valentin Petkantchin

M. Petkantchin détient un doctorat ès sciences économiques et est diplômé du Magistère média et formation économique de l'Université d'Aix-Marseille III. Entre 1996 et 2003, il a été chercheur au Centre d'analyse économique et a enseigné l'économie à la Faculté d'économie appliquée, ainsi qu'à la Faculté de droit, au sein de cette même université. Il compte à son actif plusieurs publications scientifiques et travaux de recherche portant sur divers sujets. De janvier 2004 à mai 2006, il a été directeur de la recherche à l'Institut économique de Montréal. Il a rejoint l'IEM en juin 2006.

L'Institut économique Molinari (IEM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant et sans but lucratif.

Il s'est fixé comme mission de proposer des solutions alternatives et innovantes favorables à la prospérité de l'ensemble des individus composant la société.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source

Directrice générale : Cécile Philippe
Maquette et montage : Gilles Guénette

www.institutmolinari.org