

## Économie souterraine et finances publiques dans l'Union européenne

Gilbert Koenig\*

**Des études récentes ont évalué l'importance de l'économie souterraine dans les pays de l'Union européenne et les manques à gagner fiscaux et sociaux qui en résultent pour les finances publiques de ces pays. En considérant qu'une diminution partielle des activités souterraines permettrait aux États de récupérer le tiers de ce manque à gagner, on pourrait espérer des recettes fiscales supplémentaires représentant, selon les pays, entre 1,2 % et 3,8 % de leur PIB. Un tel potentiel permettrait d'améliorer les finances publiques des pays de l'Union européenne sans freiner la croissance économique ou même en exerçant sur elle des effets positifs.**

Il est peu probable que les politiques d'austérité menées actuellement en Europe suffisent à assurer à la fois l'assainissement des finances publiques et la croissance économique. Mais les instances européennes ne semblent pas vouloir renoncer à imposer la rigueur budgétaire de peur de susciter la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux et de provoquer ainsi une hausse des intérêts des dettes publiques. Elles ne veulent pas non plus réduire ce risque en acceptant des solutions institutionnelles, comme la mutualisation des dettes publiques des pays européens. Si on veut rester dans cette logique européenne sans faire supporter un coût économique et social trop important aux citoyens, il faudrait recourir à des mesures d'assainissement budgétaire qui auraient un impact faible ou même positif sur la croissance et le niveau de l'emploi. C'est dans cette optique que l'on a préconisé et appliqué dans certains pays une réduction des dépenses publiques par une baisse des niches fiscales et sociales (Koenig 2012). Une méthode encore plus efficace pourrait consister à réduire l'importance de l'économie souterraine. En effet, des études récentes ont montré que les activités de cette économie et les manques à gagner fiscaux qui en résultent sont très importants dans tous les pays de l'Union européenne (UE). De ce fait, la réduction, au moins partielle, de ces activités pourrait contribuer d'une façon non négligeable à l'assainissement des finances publiques tout en favorisant la croissance économique des pays européens.

### L'économie souterraine dans l'Union européenne

Les contours de l'économie souterraine sont assez difficiles à cerner du fait de la grande hétérogénéité des activités qui la composent. Dans cet ensemble on peut distinguer deux catégories d'activités : les activités illégales et les activités légales non déclarées. Ces activités sont formées d'opérations sur biens et services et d'opérations financières.

Les activités illégales sont formées par des opérations non autorisées par le droit pénal. Elles consistent à produire et à fournir illégalement des biens et des services de nature illégale. Leurs contours statistiques sont difficiles à spécifier en Europe, car certaines de ces activités sont légales dans certains pays et non dans les autres. C'est ainsi que, sans être interdite en France, la prostitution ne bénéficie pas d'un statut légal comme aux Pays Bas et que la vente et la consommation de cannabis sont licites aux Pays-Bas et non en France. Par contre, d'autres activités comme le blanchiment d'argent sale et la contrebande sont considérées comme illégales dans tous les pays européens.

Certaines activités sont légales, mais ne sont pas déclarées administrativement pour éviter le paiement d'impôts et de charges sociales ou pour se soustraire à des contraintes réglementaires concernant par exemple les conditions de travail. Bien que légales au sens pénal du terme, elles peuvent être illégales en droit commercial ou en droit du travail. Elles forment, selon la terminologie d'Eurostat, l'économie « au noir » qui a deux composantes : les activités non déclarées par des opérateurs déclarés, comme les entreprises administrativement enregistrées utilisant du travail au noir, et les activités d'opérateurs

---

\* Université de Strasbourg (BETA)

non déclarés, comme celles d'entreprises non enregistrées commercialement et fiscalement.

Tableau 1. Parts de l'économie souterraine dans les PIB des pays de l'Union européenne en 2012 (en % du PIB)

Allemagne	13,3	Italie	21,6
Angleterre	10,1	Lettonie	26,1
Autriche	7,6	Lituanie	28,5
Belgique	16,8	Luxembourg	8,2
Bulgarie	31,9	Malte	25,3
Chypre	25,6	Pays-Bas	9,5
Danemark	13,4	Pologne	24,4
Espagne	19,2	Portugal	19,4
Estonie	28,2	Rép.Tchèque	16,0
Finlande	13,3	Roumanie	29,1
France	10,8	Slovénie	23,6
Grèce	24,0	Slovaquie	15,5
Hongrie	22,5	Suède	14,3
Ireland	12,7	UE27pays	18,4

Source : F. Schneider (2013).

A ces activités qui portent sur des biens et des services et qui entraînent des fraudes fiscales et sociales, s'ajoutent celles de nature financière qui entraînent des évasions fiscales. Ces évasions peuvent être légales. C'est le cas de celles résultant des opérations d'optimisation fiscale qui exploitent les lacunes des législations et les possibilités que donne la concurrence fiscale en Europe. Mais l'essentiel de l'évasion fiscale résulte de la fuite des capitaux européens vers des sociétés écrans qui sont situées dans des paradis fiscaux et à travers lesquels sont effectuées des opérations financières qui bénéficient de la bienveillance fiscale des pays formant ces paradis. Une partie importante de cette évasion résulte des bénéfices issus de la falsification des prix des transferts intragroupes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Au sein d'une société transnationale, une filiale située dans un pays à forte imposition peut vendre ses produits à un prix inférieur au prix du marché à une autre filiale localisée dans un pays pratiquant une imposition faible et vendant les produits au prix du marché. De ce fait, la première filiale réduit son profit imposable, alors que la seconde dégage un profit important, mais faiblement imposé. Les impôts portent sur l'activité de chaque filiale et non sur l'activité totale de la société. Selon l'OCDE, 60 % du commerce mondial comporte des transferts intragroupes.

La définition de l'économie souterraine qui est retenue ici exclut les opérations non enregistrées qui forment l'économie domestique (autoconsommation, troc, etc.) et l'économie informelle surtout située dans les pays en développement, notamment pour assurer la survie d'une partie de la population (auto production agricole, petits métiers de subsistance, etc.)<sup>2</sup>.

Les comptes nationaux utilisent différentes méthodes pour évaluer l'importance de l'économie souterraine dans le calcul des PIB nationaux. Mais cette diversité rend les estimations nationales difficilement comparables. De ce fait, on se réfère souvent à des estimations internationales fondées sur différentes approches pour faire de telles comparaisons. Les évaluations de F. Schneider (2013) présentées dans le tableau 1 constituent actuellement la référence la plus utilisée pour appréhender l'importance du secteur des activités légales non déclarées formant une partie importante de l'économie souterraine dans l'Union européenne.

Ces évaluations portent sur le travail non déclaré au gouvernement par les salariés et les entreprises pour échapper aux charges fiscales et sociales et les sous-déclarations de revenus, notamment dans les secteurs où les transactions sont réglées au comptant (taxi, bars, petits commerces). Ces deux composantes de l'estimation se répartissent à raison de 2/3 pour la première et de 1/3 pour la seconde. Selon ces chiffres, 14 pays de l'UE ont chacun une économie souterraine dont l'activité représente plus que la moyenne européenne du PIB et 9 de ces pays appartiennent à la zone euro. L'économie souterraine de l'UE qui représente en moyenne 18,4 % du PIB européen est estimée à 2 350 milliards d'euros dont 70 % se situent dans 5 pays de la zone euro (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume Uni).

Ces estimations sont complétées par celles portant sur les activités financières souterraines correspondant aux fuites de capitaux dans les paradis fiscaux et à leurs placements en actifs financiers dont les rendements bénéficient des taux d'imposition favorables des pays abritant ces paradis. Selon une étude de *Tax Justice Network* (2012), le montant des capitaux mondiaux réfugiés dans les paradis fiscaux se situerait entre 17000 et 26000 milliards d'euros. Ces estima-

<sup>2</sup> Pour le contenu de ce secteur, voir l'étude de R. Walther (2013). On peut considérer que l'extension très importante du travail au noir dans certains pays européens en difficulté, comme la Grèce et l'Espagne soumises à des politiques d'austérité très dures, relève d'une économie de subsistance assez proche de l'économie informelle observée dans les pays en développement.

tions sont nettement supérieures à celle d'une étude française récente qui évalue les fuites de capitaux dans le monde à 6000 milliards d'euros.<sup>3</sup> Bien qu'une grande partie de ces capitaux soit aux mains d'opérateurs européens, il est difficile d'en évaluer l'importance. L'étude française estime cependant que 60 % des 2000 milliards d'euros qui sont placés, d'après elle, en Suisse appartiennent à des Européens.

### **Le manque à gagner fiscal généré par l'économie souterraine**

Le manque à gagner fiscal résulte de la différence entre le montant effectif des recettes fiscales et des cotisations sociales perçues et le montant qui devrait être perçu. Les estimations qui constituent la référence principale du manque à gagner fiscal résultant de l'économie souterraine européenne sont fournies par un rapport de *Tax Research UK* rédigé par R. Murphy (2012). Les conclusions de ce rapport ont été pratiquement officialisées par le président de la Commission européenne dans son intervention sur la fraude et l'évasion fiscales au Conseil européen de mai 2013<sup>4</sup>. Elles ont été affinées et exploitées par une étude de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen effectuée par P. Muller et al (2013).

Les estimations de Murphy (2012) se fondent sur celles d'une étude de la Banque mondiale effectuée par F. Schneider et al (2010) qui portent sur l'importance des activités souterraines entraînant des fraudes fiscales et sociales. Elles consistent à appliquer au montant des activités souterraines de chaque pays le taux d'imposition effectif des activités officielles. Il en résulte un manque à gagner fiscal pour l'ensemble de l'Union européenne de 860 milliards d'euros, ce qui représente 105,6 % des dépenses de santé de l'Union Européenne, 17,6 % de ses dépenses publiques et 22,1 % de ses recettes fiscales. Une part importante de ce manque à gagner est due au secteur des services qui représente de 2/3 à 3/4 du PIB des pays de l'UE. Les activités souterraines de ce secteur sont évaluées par F. Schneider à 740 milliards d'euros, ce qui implique, pour un taux d'imposition effectif de 40 %, un manque à gagner de 296 milliards d'euros.

Au manque à gagner fiscal dû aux fraudes, Murphy ajoute 150 milliards d'euros de manque à gagner qui résulte d'évasions fiscales et sociales induites par des opérations d'optimisation fiscale irrégulières, comme la ré-allocation d'une activi-

té soumise à un impôt élevé à une activité supportant une charge moins élevée.

Il est difficile d'évaluer le manque à gagner résultant de l'évasion fiscale provenant des fuites de capitaux vers les paradis fiscaux parce que les estimations de ces fuites au niveau mondial peuvent varier du simple au quadruple et que les informations sur la part de l'UE dans ces fuites ne sont que partielles. Mais, même si l'on se fonde sur l'estimation la plus basse des fuites des capitaux mondiaux donnée par l'étude française de 2011 (6000 milliards d'euros) et celle portant sur la part des Européens dans les fuites vers la Suisse (60 % de 2000 milliards d'euros), on pourrait évaluer le manque à gagner européen à plusieurs centaines de milliards d'euros sur la base d'un taux d'imposition modeste de 30 %.

### **Les effets d'un démantèlement de l'économie souterraine**

Un démantèlement total ou partiel de l'économie souterraine pourrait produire des recettes fiscales supplémentaires qui amélioreraient les finances publiques européennes. Il pourrait également exercer des effets positifs sur la croissance économique, ce qui renforcerait l'incidence des recettes fiscales supplémentaires sur les finances publiques.

#### **Les effets sur les finances publiques européennes**

Le manque à gagner fiscal qui résulte des évaluations de R. Murphy (2012) représente en 2011 140 % de l'ensemble des déficits budgétaires annuels de l'UE. Les 16 États dont le manque à gagner dépasse 100 % de leur déficit pourraient résorber leurs déficits budgétaires s'ils pouvaient récupérer en une fois leurs manques à gagner. De plus, selon les calculs de R. Murphy, l'ensemble de la dette publique européenne pourrait être remboursée en 8,8 années si toutes les fraudes et évasions fiscales pouvaient être stoppées. Ces résultats seraient largement amplifiés si l'on pouvait mettre fin à l'importante évasion fiscale résultant des activités financières souterraines.

Il serait cependant peu réaliste de croire à une élimination complète de l'économie souterraine et à une récupération entière du manque à gagner qu'engendrent ces activités. De plus, même si l'on pouvait éliminer entièrement les activités souterraines, on estime qu'un tiers seulement de ces activités passerait dans l'économie officielle. Malgré ces limites les recettes supplémentaires résultant de la réduction de l'économie souterraine pourraient être importantes. En effet, si l'on suppose, comme Muller et al (2013), qu'elles représentent un tiers du manque à gagner fiscal qui résulte des estimations de F.

<sup>3</sup> Voir G. Zucman (2011).

<sup>4</sup> Barroso J.M., Combating tax fraud and evasion, Presentation to the European Council of 22 May 2013, European Commission

Schneider (2012), on peut les évaluer à 285 milliards d'euros en 2011. Ce montant qui correspond à 2,3 % du PIB de l'UE représente 5 % des recettes fiscales effectives et 4,6 % des dépenses publiques de l'UE.

Les recettes fiscales supplémentaires par pays fournies dans le tableau 2 peuvent se répartir ainsi selon leur importance : de 1 à 1,9 % du PIB dans 7 pays de l'UE, de 2 à 2,9 % dans 13 pays et de 3 à 4 % dans 7 pays. Leurs montants s'échelonnent entre 192 millions d'euros à Malte et 60 milliards d'euros en Italie.

Allemagne	2,0	Italie	3,8
Angleterre	1,4	Lettonie	2,3
Autriche	1,3	Lituanie	2,7
Belgique	3,0	Luxembourg	1,2
Bulgarie	3,2	Malte	2,9
Chypre	3,1	Pays-Bas	1,7
Danemark	2,7	Pologne	2,8
Espagne	2,3	Portugal	2,4
Estonie	3,5	Rép.Tchèque	2,0
Finlande	2,4	Roumanie	2,7
France	2,0	Slovénie	3,3
Grèce	1,6	Slovaquie	1,7
Hongrie	3,2	Suède	2,6
Irlande	1,5	UE27pays	2,3

Source : Muller P, Conton G., Lewis.M, Mantovani I. (2013).

Il est probable qu'en ajoutant à ces recettes supplémentaires celles que l'on pourrait tirer de l'élimination, au moins partielle, de l'évasion fiscale au profit des paradis fiscaux, on pourrait renoncer aux politiques d'austérité imposées actuellement à la plupart des pays de l'UE dont les déficits budgétaires dépassent la norme européenne de 3 % du PIB. Mais, même si l'on s'en tient aux recettes supplémentaires du tableau 2, les pays de l'UE auraient bénéficié en 2011 d'une amélioration sensible des déficits publics enregistrés par Eurostat<sup>5</sup>. En effet, les recettes publiques supplémentaires auraient permis à un tiers des pays de réduire leurs déficits budgétaires en-dessous de la barre européenne de 3 % du PIB et à un autre tiers situé en-dessous de

cette barre d'obtenir un équilibre budgétaire ou de le renforcer. Le reste des pays comporte notamment ceux qui conservent un déficit public important, mais dont la baisse provenant des recettes fiscales supplémentaires aurait permis de réduire la rigueur des mesures imposées par les instances européennes et le FMI.

L'endettement public des pays européens pourrait se stabiliser progressivement à un niveau plus bas que celui atteint actuellement à la faveur de déficits publics moins importants ou même d'équilibres budgétaires. De ce fait les charges du service de la dette pèseraient moins sur les budgets. Cet effet peut être renforcé par la baisse du coût de l'endettement dont peuvent notamment bénéficier les pays qui font actuellement l'objet de la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux à cause de leur importante dette publique.

Les effets sur la croissance européenne

La réduction, au moins partielle, de l'économie souterraine peut exercer des effets favorables sur la croissance économique en générant des recettes fiscales supplémentaires et en améliorant les conditions de fonctionnement de l'économie.

Si les recettes fiscales supplémentaires sont utilisées pour réduire la charge fiscale des agents du secteur officiel, elles peuvent stimuler la consommation des ménages et la production des entreprises. Mais cet effet peut être freiné par la baisse de l'activité des agents opérant dans l'économie souterraine. Si les recettes supplémentaires servent à financer des dépenses publiques nouvelles, elles stimulent l'activité économique en exerçant un effet multiplicateur sur le PIB. Compte tenu d'un effet multiplicateur mesuré par un coefficient compris entre 0,2 et 0,4, des recettes fiscales supplémentaires représentant 2,3 % du PIB européen peuvent accroître le PIB de 0,46 % à 0,92 %. Dans ce cas, la hausse maximale du PIB peut dépasser 1 % pour une douzaine de pays de l'UE et même 1,2 % pour 7 d'entre eux.<sup>6</sup>

A ces effets positifs qui résultent de la récupération partielle des manques à gagner fiscaux engendrés par l'économie souterraine s'ajoutent ceux qui pourraient provenir de l'élimination des distorsions dues à cette économie. On considère notamment que l'existence d'une économie souterraine détériore les conditions de fonctionnement de la concurrence sur les marchés. En effet, la pratique de la fraude fiscale et l'absence de respect des dispositions législatives et réglementaires permettent de produire des biens et ser-

<sup>5</sup> Eurostat, Euro-indicateurs, 64/2013 - 22 avril 2013.

<sup>6</sup> Pour les évaluations par pays, voir Muller et al. (2013).

vices à des conditions plus avantageuses dans l'économie souterraine que dans l'économie officielle. L'amélioration des conditions de la concurrence par la réduction du travail au noir est particulièrement favorable aux secteurs à forte intensité de travail.

Les incidences positives sur le PIB de la réduction des activités souterraines peuvent être atténuées par le fait qu'une partie de ces activités peut ne pas être remplacée par la création d'activités équivalentes dans l'économie officielle. Cela implique une perte de revenus issus de l'économie souterraine, car une grande partie de ces revenus est généralement dépensée dans l'économie officielle. Par contre, les États de l'UE verront leur PIB augmenter s'ils se conforment aux propositions européennes d'introduire dans le calcul de cet agrégat les activités qui sont liées à la prostitution et au cannabis et qui sont déjà officialisées dans certains pays.

La capacité de stimuler la croissance par une action sur l'économie souterraine est particulièrement importante dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est où les activités souterraines représentent plus de 20 % du PIB. Mais la hausse de leur PIB qui pourrait résulter de la baisse de cette part entraînerait mécaniquement une augmentation de leur participation au budget européen qui est indexée sur cet agrégat. Cela entraînerait donc des difficultés financières plus importantes pour les pays les plus pauvres que pour les autres. Par contre, l'effet relativement plus important sur la croissance dans ces pays que dans les autres pourrait également entraîner une amélioration plus importante de leurs finances publiques.

## Conclusion

Bien que les études concernant l'importance de l'économie souterraine européenne et le manque à gagner fiscal et social qu'elle engendre ne se fondent que sur des estimations, elles fournissent des ordres de grandeur crédibles de l'impact que pourrait avoir une réduction des activités souterraines. La prise de conscience de l'intérêt que

peut avoir cette réduction a conduit à un certain renforcement des mesures législatives et réglementaires dans ce domaine et à une intensification du contrôle de leur application, notamment en matière de travail au noir. Des dispositions sont également prises pour éviter le développement d'une partie de l'économie souterraine due à une réglementation trop complexe ou à des charges trop importantes. Mais les mesures qui devraient s'imposer de la façon la plus urgente concernent les fuites de capitaux vers les paradis fiscaux qui constituent probablement la source la plus importante des manques à gagner fiscaux dans l'Union européenne.

## Bibliographie

- Henry J.S. (2012), The price of the offshore revisited, Tax Justice Network
- Koenig G. (2012), *Les plans français de lutte contre les déficits publics*, Cahiers Français, n°366, p.77-82.
- Muller P, Conton G., Lewis M., Montovani I. (2013), De l'économie souterraine à l'économie officielle : uniformiser les règles du jeu dans le marché unique, Rapport de la Direction Générale des Politiques Internes, Parlement européen.
- Murphy R. (2012), Closing the European tax gap, Report for Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, Tax Research UK.
- Schneider F. (2013), The shadow economy in Europe, A.T. Kearney
- Schneider F., Buehn A., Montenegro C.E. (2010), Shadow economy at over the world : new estimates for 162 countries from 1999 to 2007, World Bank Working paper WPS 5356.
- Walther R. (2013), Etude sur le développement des compétences dans l'économie informelle, Direction Générale Développement et Coopération Européennes, Commission Européenne.
- Zucman G. (2013), La Richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux. Le Seuil / République des Idées.