

NOTE POUR LE CONSEIL INFORMEL DES MINISTRES DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE TRAVAIL NON DECLARE

CONTRIBUTION DU BUREAU EUROPEEN DES STATISTIQUES (EUROSTAT)

Introduction

Le 28 février 2002, le Commissaire Diamantopoulou a déclaré que "... Les Etats Membres doivent intensifier leurs efforts pour quantifier le travail non déclaré", car un réexamen approprié et fiable des mesures politiques est nécessaire pour réduire le travail non déclaré. Les estimations sur l'économie souterraine varient de façon significative selon les hypothèses et les méthodes adoptées. Cela nous montre combien il est difficile de mesurer l'économie souterraine ou le travail non déclaré.

Actuellement, il n'existe pas de statistiques officielles comparables sur le travail non déclaré. Les statistiques sur l'emploi et le revenu interne sont conçues pour inclure les activités non déclarées, mais non pas pour mesurer de manière explicite ces phénomènes. Cette note précise les principaux instruments utilisables pour les statistiques sur l'emploi et le PNB, par rapport à l'inclusion des activités non déclarées. Elle vise à expliquer les principales difficultés que doivent résoudre les rédacteurs des statistiques officielles pour produire des estimations explicites sur le travail non déclaré. En conclusion, la note suggère des méthodes pour améliorer les statistiques sur le travail non déclaré dans les Etats Membres et dans les pays entrants et candidats à entrer dans l'Union Européenne.

Définitions

Pour mieux comprendre ce que nous essayons de mesurer, nous commencerons par définir les différents termes utilisés, comme économie souterraine, travail non déclaré, économie informelle et emploi informel. Un point de départ utile est le *System of National Accounts 1993* (SNA93) [Système de Comptabilité Nationale]. On y trouve au paragraphe 6.34:

Certaines activités peuvent être à la fois productives au sens économique et aussi tout à fait légales (si elles respectent certains critères ou règles) mais délibérément cachées aux autorités publiques pour les types de raisons suivants:

- (a) Pour éviter de payer les impôts sur le revenu, les taxes sur la valeur ajoutée, ou autres taxes :
- (b) Pour éviter de payer les cotisations de sécurité sociale;
- (c) Pour éviter de respecter certains critères légaux comme le salaire minimum, l'horaire maximum, les standards de sécurité ou de santé, etc.;
- (d) Pour éviter de se conformer à certaines procédures administratives, comme répondre aux questionnaires statistiques ou autres formulaires administratifs.

(..) On peut décrire les producteurs engagés dans ce type de production comme appartenant à l'"économie souterraine". L'économie souterraine peut représenter un pourcentage important du produit total de certaines industries –par exemple, le bâtiment ou certaines industries de services, parmi lesquelles la place des petites entreprises est prépondérante.

Cette définition de l'économie souterraine est plutôt large, elle inclut par exemple aussi l'absence de réponse aux enquêtes statistiques (point (d) ci-dessus). Il est clair que toutes les activités de production doivent être comprises dans la comptabilité nationale, qu'elles soient ou non déclarées aux autorités publiques.

Dans sa Communication sur le Travail non déclaré, la Commission Européenne a adopté la définition suivante du travail non déclaré: "toute activité rétribuée légale quant à sa nature, mais non déclarée aux autorités publiques, compte tenu des différences existant dans les systèmes réglementaires des Etats Membres. Si l'on compare cette définition avec la définition de l'économie souterraine du document SNA93, on observe qu'elles parlent l'une et l'autre d'activités non déclarées aux "autorités publiques". Dans la définition du document SNA93, il est évident que cela comprend les bureaux de statistiques.

Les deux définitions se rapportent seulement aux activités légales. Le document SNA93 définit explicitement la *production illégale* (par. 6.30 et suivants), qui est également comprise dans le PNB et peut se superposer en certains points à l'économie souterraine (par. 6.35).

Dans un contexte statistique, "travail non déclaré" se rapporte généralement aux données sur l'emploi, tandis que "économie souterraine" s'emploie dans la comptabilité nationale et se rapporte au revenu produit. Le travail non déclaré produit un revenu non déclaré¹. Mais il y a des cas de revenu non déclaré sans travail non déclaré, par exemple quand les entreprises dissimulent une partie de leurs profits.

La définition internationale de l'*économie informelle*² a été donnée par la 15e Conférence Internationale des Statisticiens du Travail en 1993. Elle établit que:

Art. 5 (1) Le secteur informel peut en général se caractériser par le fait qu'il est composé d'unités (... qui) travaillent dans un cadre peu organisé, sans division du travail et du capital comme facteurs de production et sur une petite échelle. Les relations de travail – quand elles existent –, sont principalement basées sur l'emploi fortuit, les relations de parenté ou personnelles et sociales plutôt que les négociations contractuelles avec des garanties formelles.

Art. 5 (3) Les activités des unités de production du secteur informel ne sont pas nécessairement exercées dans l'intention délibérée de se soustraire au paiement de taxes ou de cotisations de sécurité sociale, ou de violer la législation du travail ou autre, ou des dispositions administratives. Par conséquent, le concept d'activités du secteur informel devrait être distinct du concept d'activités de l'économie cachée ou souterraine.

¹ Il faut se rappeler qu'il y a économie souterraine seulement quand le revenu dépasse un seuil et est donc sujet à l'imposition.

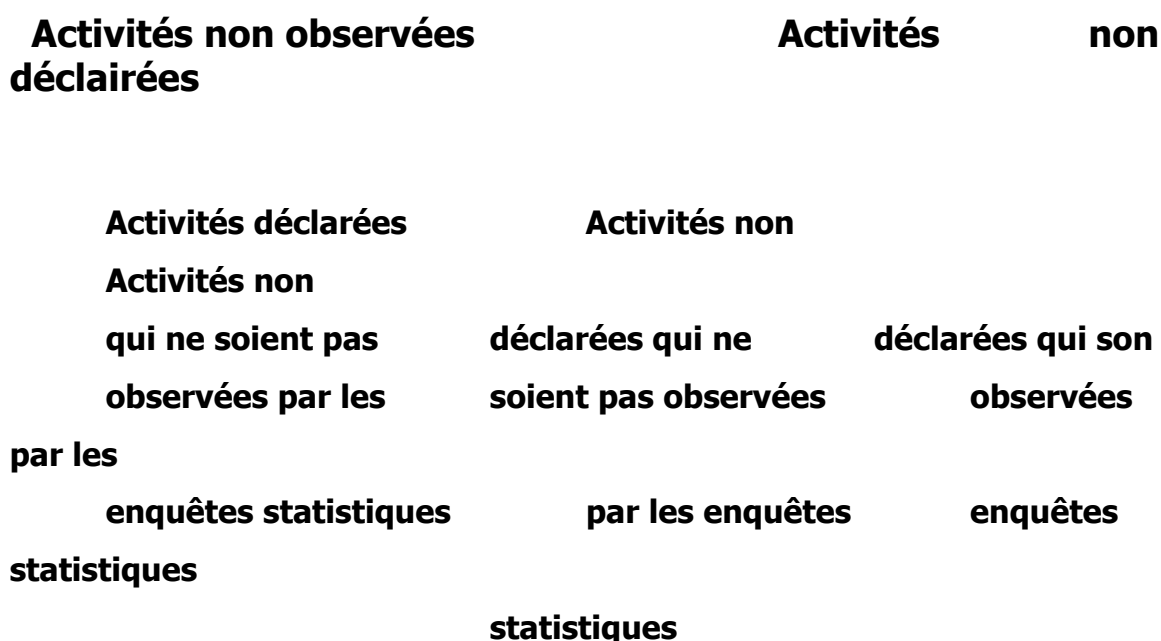
² Le BIT a publié des résultats sur l'emploi dans le secteur informel pour certains pays nouveaux entrants dans l'UE : Lettonie (14.5%), Pologne (7.5%) et Slovaquie (23%), il peut s'agir de travailleurs indépendants non enregistrés, employés sans contrat de travail non couverts par la sécurité sociale, employés d'employeurs non enregistrés et producteurs de biens pour leur propre usage final. Cet emploi s'identifie au moyen de questions sur la taille de l'entreprise, sur l'enregistrement de l'entreprise et le type de propriété [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/papers/comp.htm>]

Pour évaluer le travail non déclaré, le concept d'économie informelle n'est donc pas important. L'emploi informel est un concept plus large. Il comprend non seulement l'emploi dans le secteur informel, mais aussi les travaux informels (dans le secteur formel) dans lesquels la relation employeur-employé n'est pas claire (ex. certains travaux à domicile en dehors de l'établissement où l'employeur exerce son activité, ou les travailleurs familiaux non rétribués qui assistent dans l'activité familiale). On trouve un complément de discussion sur les cadres conceptuels et les méthodes de mesure dans le manuel de l'OCDE (2002) "La mesure de l'économie qui échappe à l'observation".

Les difficultés de mesurer les activités non déclarées

Il faut faire une distinction entre 1) *activités non observées*: activités qui sont soustraites à l'observation des enquêtes statistiques et 2) *activités non déclarées*: activités qui n'ont pas été déclarées aux autorités publiques (non statistiques). Le premier concept se rapporte au domaine statistique, le deuxième au domaine fiscal et administratif.

Dans le diagramme ci-dessous, les activités non observées sont incluses dans l'ovale de gauche. Il peut y avoir de nombreuses raisons pour que des activités ne soient pas observées par les enquêtes statistiques. Il peut s'agir de raisons statistiques: il est impossible à un bureau de statistiques de suivre continuellement toutes les entreprises et tous les foyers d'une économie, pour de simples raisons budgétaires et pratiques. Une forte pression sur les bureaux de statistiques pour réduire le fardeau des rapports pesant sur les entreprises fait que la taille des panels objets des enquêtes et le nombre de questions posées diminuent continuellement. Dans certains pays, les enquêtes manquent aussi dans des branches particulières de l'économie, comme certaines sphères de services. Les bureaux de statistiques pratiquent des ajustements et des corrections des résultats des enquêtes pour compenser les activités non observées.



Dans l'ovale de droite, on trouve les activités non déclarées. Il s'agit d'activités qui sont délibérément cachées aux autorités publiques, par exemple pour des raisons fiscales, ou d'activités qui sont au-dessous des seuils administratifs. Certaines peuvent aussi être dissimulées aux autorités statistiques: on les trouve dans la partie superposée. D'autres peuvent être décelées dans les enquêtes statistiques: on les trouve dans la section d'extrême droite (La taille des ovales et leur partie superposée n'indiquent pas l'importance réelle de ces parties).

Les statisticiens se concentrent sur l'ovale de gauche, pour fournir des statistiques exhaustives et précises. Cependant, ils n'essaient généralement pas de fournir des estimations explicites pour l'économie non observée, car il n'en existe pas d'interprétation économique valable. Certains pays publient quelques-uns des ajustements utilisés dans leur comptabilité nationale pour augmenter la couverture du PNB. Les décideurs politiques qui cherchent à lutter contre le travail non déclaré seront surtout intéressés par l'ovale de droite. L'un des problèmes posés aux statisticiens lorsqu'ils veulent fournir une mesure des activités non déclarées est de savoir dans quelle proportion elles sont déjà observées dans les enquêtes statistiques.

Mesure de la population active

L'enquête sur la population active est un sondage par échantillons sur les foyers et elle doit servir à saisir, en principe, la totalité de l'emploi. Elle saisira en général plus d'emploi que les enquêtes dans les entreprises. En premier, les foyers peuvent indiquer leur revenu professionnel dans une enquête sur les foyers alors que les entreprises peuvent dissimuler ces mêmes données afin de se soustraire aux règlements fiscaux ou administratifs. En second lieu, les entreprises peuvent ne pas être enregistrées dans le cadre de l'échantillonnage, car elles sont trop petites (au plan de la taille ou du chiffre d'affaires) pour être incluses, mais cet emploi est saisi par l'enquête sur la population active car il n'y a pas de seuil. L'enquête sur la population active couvre le travail non déclaré à la condition que l'enquête ait été bien conçue et mise en place.

Une enquête bien conçue repose sur trois conditions méthodologiques, concernant la couverture, un taux élevé de réponses et une mesure correcte. La base légale de l'enquête sur la population active³ spécifie ces conditions:

- couverture, art. 2 (2): "la cible principale de l'enquête est formée des personnes demeurant dans des foyers privés [...] Si possible, on peut compléter cette population principale par les personnes vivant dans des foyers collectifs"

³ Règlement du Conseil (CE) n° 577/98, JO L 77 du 14.3.1998 et Règlement de la Commission (CE) n° 1897/2000, JO L 228 du 8.9.2000

- correction de la réponse manquante, art. 3 (5): "les facteurs de pondération sont calculés compte tenu de la probabilité de sélection et de données extérieures par rapport à la distribution de la population suivie, par genre, tranche de cinq ans d'âge et région ..."
- mesure correcte, art. 4 (3): "une liste de principes pour la formulation des questions sur le statut professionnel [est] établie."

Toutefois, l'emploi tel qu'il est mesuré par l'enquête sur la population active peut être incomplet, à cause de problèmes pratiques d'enquête. Il faut ajuster, par exemple au plan de la couverture (la population institutionnelle, par exemple, les foyers de travailleurs), du manque de réponse (par exemple, étrangers) et de la mesure (identifier toutes les personnes qui travaillent ou qui ont un travail selon les principes de formulation des questions sur le statut professionnel).

A cause de ces problèmes méthodologiques, une comparaison des résultats de l'enquête sur la population active avec les sources administratives ou les données de l'enregistrement à un niveau agrégé ne fournit pas une estimation sur le travail non déclaré. La différence est un effet net. L'enquête sur la population active saisit l'emploi non enregistré, mais une partie de l'emploi enregistré manque dans l'enquête sur la population active, à cause des réponses manquantes et des erreurs de mesure. Ces effets devraient être contrôlés si l'on veut obtenir une estimation sur l'emploi non déclaré.

Le Bureau des Statistiques italien ISTAT publie régulièrement des estimations sur le travail non déclaré (*occupazione irregolare*). Les estimations sont basées sur une comparaison entre le nombre d'emplois dans les enquêtes dans les entreprises, les enquêtes sur la population active⁴ et selon les données administratives. Bien que la pratique de l'ISTAT de publier des chiffres explicites sur le travail non déclaré soit recommandable, malheureusement la méthode ne peut pas être généralisée à d'autres pays, à cause de la conception particulière de l'enquête sur la population active en Italie.

Mesure du PNB

La principale méthode employée dans les comptabilités nationales pour assurer le caractère exhaustif du PNB est l'intégration de toutes les sources disponibles, si possible indépendantes, dans un seul cadre important. Différentes sources⁵ de données peuvent avoir une couverture différente d'unités et de variables, qui se superposent en partie, et qui se complètent en partie. En utilisant le plus de sources de données possible, on obtient la couverture la plus large. Possible. Ce qu'une source n'a pas observé peut être saisi par une autre.

L'intégration de différentes sources de données est un élément essentiel du processus, mais elle peut ne pas être suffisante. D'autres ajustements explicites peuvent s'imposer, par exemple pour comprendre des activités qui échappent à

⁴ Selon l'Enquête sur la population active, l'Italie a le pourcentage le plus faible de deuxièmes emplois (1,2%) dans les Etats Membres, à l'exception du Luxembourg, voir tableau en annexe

⁵ enquêtes dans les entreprises, enquêtes dans les familles, documents du gouvernement, sources administratives, etc

toutes les observations statistiques. C'est pourquoi les comptables de l'Etat doivent s'appuyer sur une recherche universitaire ou sur des estimations d'experts, par exemple pour trouver des indications sur la façon de procéder aux ajustements. Ces ajustements sont faits au niveau de détail, c'est-à-dire par industrie ou sur des composantes particulières, comme les salaires. Ils peuvent se rapporter à des activités non observées et non déclarées. Les pays essaient à ce niveau de distinguer entre différents types d'ajustements, de sorte que certaines indications sur la taille des ajustements explicites faits sur le revenu non déclaré sont disponibles. Mais cela ne signifie pas que ces ajustements soient une mesure exhaustive du revenu non déclaré⁶. Quand les pays procèdent à des ajustements sur des bases correctes à la valeur ajoutée de certaines industries, par rapport aux activités non déclarées, on conçoit que ces ajustement pourraient être convertis en estimations approximatives du travail non déclaré selon les hypothèses sur les taux de productivité.

La Commission Européenne (Eurostat), depuis l'introduction de la quatrième ressource, a travaillé avec les Etats Membres pour améliorer la couverture du PNB. Le point central de ce travail est une Décision de la Commission⁷ spécifiant le travail que doivent faire les Etats Membres pour améliorer et mettre en évidence le caractère exhaustif de leur comptabilité. L'une des parties les plus importantes du travail sur le caractère exhaustif de la comptabilité nationale a été de faire une comparaison systématique sur l'emploi tel qu'il est donné par les enquêtes dans les familles et par les enquêtes dans les entreprises et la valeur ajoutée incluse dans la comptabilité nationale. Ce travail a entraîné une augmentation significative des PNB de plusieurs Etats Membres. Eurostat considère qu'actuellement un niveau satisfaisant de comparabilité, de fiabilité et d'exactitude a été obtenu, de sorte que les données peuvent être utilisées en toute sécurité à des fins budgétaires. La question de l'exactitude a été importante pour les Pays Entrants, dans la préparation de leur accès.

Suggestions pour de nouveaux travaux éventuels

Etant donné que l'enquête sur la population active et la comptabilité nationale ne distingue pas le travail non déclaré ou l'économie souterraine des activités déclarées, Eurostat n'a pas les moyens de donner des mesures explicites de la taille du travail non déclaré dans les pays de l'UE.

Ces mesures devront naître dans les Etats Membres, selon les données qui peuvent être disponibles auprès des Caisses de sécurité sociale, auprès des autorités fiscales, des ministères ou des bureaux nationaux de statistiques. Une recherche pourrait se concentrer sur les comparaisons de données agrégées sur l'emploi et le revenu, mais elle serait entravé par certains des problèmes cités dans cette note. Une autre possibilité pourrait consister à comparer des micro-données qui doivent être explorés plus à fond.

⁶ Le manuel de l'OCDE "La mesure de l'économie non observée" donne plus de détails sur les méthodes statistiques pour inclure les activités non observées.

⁷ JO L 77 du 19.3.1994, Décision n° 168

Le travail et les activités non déclarés se concentrent probablement sur quelques activités économiques (bâtiment, quelques industries manufacturières, commerce de détail, cafés et restaurants, quelques services aux entreprises, des services aux familles). La recherche pourrait donc se concentrer aussi sur une enquête plus détaillée concernant ces activités. Cela fournirait des informations plus structurelles sur le travail non déclaré. Une partie du matériel de base sous-jacent aux ajustements explicites sur l'exactitude des données faits dans les comptabilités nationales pourrait également être utilisée à cet effet.

Annexe à la Note EUROSTAT

Deuxièmes emplois (%), enquête sur la population active printemps 2002

EU15	3,3	ACC	5,3
B	3,4	CY	4,9
DK	10,5	CZ	2,4
D	2,2	EE	4,3
GR	3,1	HU	1,7
E	1,7	LT	6,5
F	3,4	LV	6,9
IRL	1,9	PL	8,0
I	1,2	SI	2,2
L	1,1	SK	0,8
NL	5,8		
A	3,7		
P	6,4		
FIN	3,9		
S	9,4		
UK	4,1		
