

# L'économie souterraine recule en Suisse

L'économie souterraine est peu développée dans notre pays, en comparaison internationale. Des chiffres récents montrent qu'elle devrait continuer de décroître cette année. Toutefois, on ne peut guère en tirer des conclusions sur l'ampleur de la soustraction fiscale en Suisse.

*Friedrich Schneider, Christoph A. Schaltegger, Felix Schmutz*

**Abrégé** Les politiciens peuvent prendre des mesures ciblées contre l'économie souterraine et la soustraction fiscale, s'ils disposent de données. Mesurer des activités invisibles ou difficilement perceptibles est toutefois une entreprise ambitieuse. Dans le meilleur des cas, il faut combiner plusieurs méthodes pour parvenir à une analyse fondée scientifiquement. La comparaison détaillée des résultats permet de formuler de meilleures recommandations sur les actions à mener. Selon les prévisions, l'économie parallèle devrait continuer de reculer légèrement cette année en Suisse. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, elle se situe dans le tiers inférieur du classement. Ces chiffres ne fournissent toutefois que des indications limitées sur l'ampleur de la soustraction fiscale.

Depuis quelques années, la lutte contre l'économie souterraine et la fraude fiscale suscite une attention croissante dans les milieux politiques. Par leur nature même, ces activités occultes sont difficiles à mesurer. Si l'on veut concevoir des mesures aussi efficaces que possible pour améliorer la moralité fiscale, il est nécessaire de récolter des informations relativement précises sur l'étendue et la structure de l'économie souterraine et de la soustraction d'impôt. Les données relevant de



On prévoit qu'en 2015, l'économie souterraine atteindra 30,7 milliards de francs, soit 6,5% du PIB.

la politique sociale et économique sont également importantes. Du point de vue social, un accroissement de l'économie souterraine peut ainsi être l'expression d'un mécontentement accru vis-à-vis de l'État.

Sur le plan de la politique financière, ce phénomène réduit les recettes de l'administration fiscale et des assurances sociales<sup>1</sup>. Il existe plusieurs méthodes, souvent citées dans la littérature, pour mesurer l'économie souterraine et la soustraction fiscale. Elles se regroupent en deux catégories: les méthodes macroéconomiques et microéconomiques (voir encadré et tableau)<sup>2</sup>.

Au niveau cantonal, le niveau des avoirs non déclarés a fait l'objet d'estimations dès le XIX<sup>e</sup> siècle. En revanche, on ne dispose que de peu de chiffres pour la Suisse entière<sup>3</sup>. Les évaluations réalisées depuis les années septante se basent exclusivement sur l'impôt anticipé non remboursé. Elles se situent dans une large fourchette qui

## Méthodes de mesure

| Méthodes «macro»   | Méthodes «micro»   |
|--|--|
| Indicateurs macroéconomiques   | Contrôles fiscaux individuels  |
| Indicateur individuel  | Enquêtes   |
| Approches monétaires   | Méthodes «micro» d'analyse des divergences                                       |
| – Consommation d'électricité / approche par les intrants physiques   | Indications fournies par le mode de consommation                                 |
| – Taux d'activité  |  |
| – Plusieurs indicateurs / Modélisation au moyen du modèle «Indicateurs et causes multiples» (Mimic) / Approches de la variable latente |  |
| Divergences basées sur la comptabilité nationale (CN)  | Autres méthodes «micro»  |
| CN contre données fiscales   | – Expériences en laboratoire et expériences contrôlées sur le terrain            |
| Données CN sur le revenu contre données CN sur l'utilisation ou la production  | – Amnisties fiscales, procédures de rappel d'impôts, procédures fiscales pénales |
| Autres méthodes «macro» d'analyse des divergences  |  |
| Impôt anticipé non récupéré  |  |

SCHNEIDER, SCHALTEGGER, SCHMUTZ

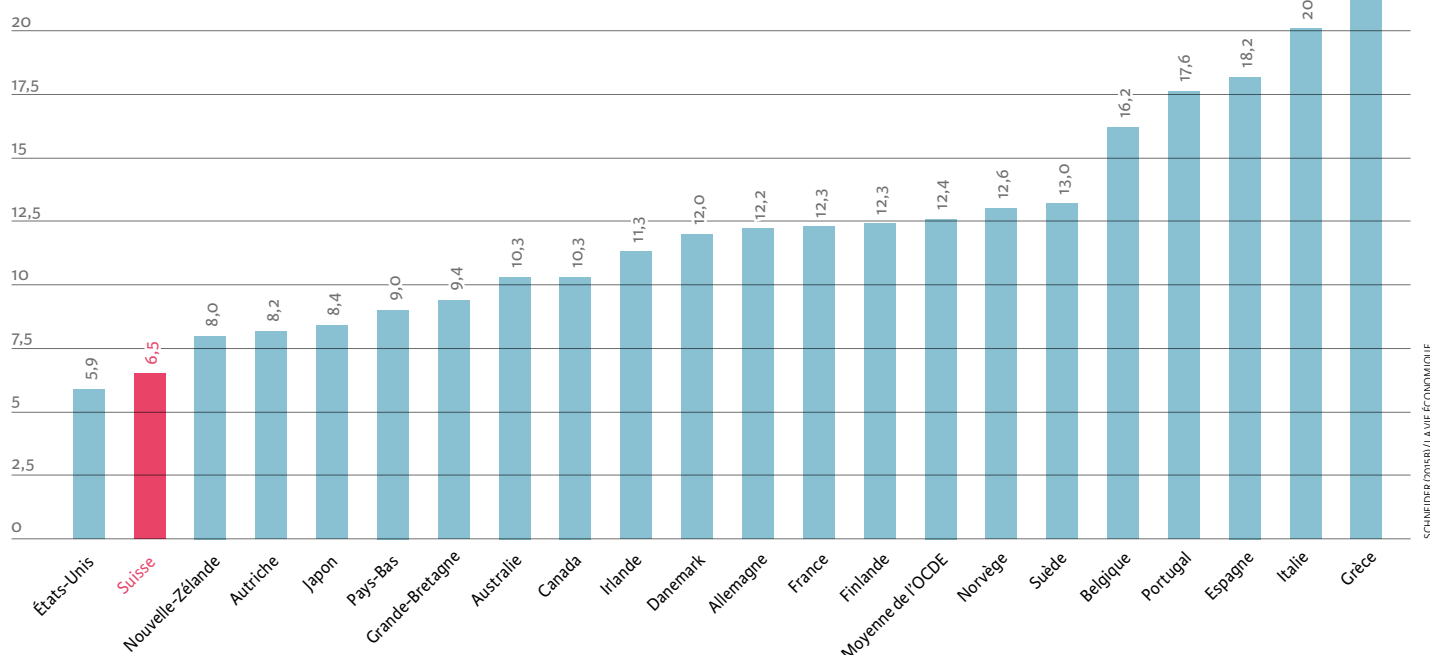
<sup>1</sup> Schaltegger et Schneider (2005).

<sup>2</sup> Voir Schneider et Enste (2000), Fuest et Riedel (2009), Gemmell et Hasseldine (2012) et Schneider (2015a) pour d'autres informations concernant les méthodes, ainsi que Schmutz (2015) pour leur applicabilité dans le cas de la Suisse.

<sup>3</sup> Voir Cohn (1884), pp. 22–25, Meier (1984) et Schanz (1890), p. 329s.

## Ampleur de l'économie souterraine dans les 21 pays de l'OCDE, 2015

22,5 En % du PIB



SCHNEIDER (2015B) / LA VIE ÉCONOMIQUE

Les méthodes utilisées sont l'approche monétaire et le modèle Mimic.

va de 40 milliards à plus de 500 milliards de francs<sup>4</sup>. En ce qui concerne les revenus non déclarés, le Conseil fédéral a démontré, dans un rapport publié en 1962, que

«la différence entre le montant du revenu national net et le revenu atteint par l'impôt peut s'élever [...] à au moins 2 milliards de francs»<sup>5</sup>. Des comparaisons ultérieures entre les revenus agrégés inscrits dans les statistiques fiscales et la comptabilité na-

tionale (CN) montrent des écarts allant de 13 à 35% selon le canton et l'année<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Voir Conseil fédéral (1974), Howald (2010), Schmid (1973), Schöchli (2012), Commission nationale suisse Justice et Paix (1981), p. 115., et Strahm (1978), p. 125

<sup>5</sup> Conseil fédéral (1962), p. 115.

<sup>6</sup> Voir Feld et Frey (2004), Frey et Feld (2002) ainsi que Pommerehne et Frey (1992) cités dans Frey et Feld (2002); voir également Schmutz (2015) pour un aperçu des estimations des avoirs et des revenus non déclarés en Suisse.

## Un choix difficile: méthode macro- ou microéconomique?

Les méthodes macroéconomiques s'appuient soit sur des données agrégées, comme la comptabilité nationale (CN) ou des données fiscales agrégées, soit sur des indicateurs macroéconomiques observables. Les méthodes microéconomiques, par contre, se basent sur des données individuelles. On ne trouve pas dans la littérature un avis unanime ou un résultat explicite sur les méthodes à privilégier. Le choix d'une ou de plusieurs d'entre elles dépend de divers facteurs: de quel type d'impôt et de quelle économie souterraine est-il question? Veut-on mesurer uniquement l'ampleur du phénomène ou obtenir des résultats plus détaillés, par exemple sur les contribuables qui ne respectent pas la loi ou sur les travailleurs au noir? Quelles données et moyens sont disponibles?

Un grand avantage des *méthodes «micro»* est qu'elles fournissent ces informations sur la structure de l'économie souterraine ou de la soustraction fiscale. Toutefois, un tel niveau de détails implique souvent des coûts nettement plus élevés.

Pour nombre d'auteurs, les contrôles individuels aléatoires, extrapolés ensuite à l'ensemble de la population, constituent la meilleure méthode «micro» pour estimer l'étendue de la soustraction fiscale. Un autre argument plaide en faveur de cette méthode: les contrôles fiscaux font partie intégrante des estimations de l'écart fiscal réalisées par les autorités compétentes au Danemark<sup>b</sup>, en Grande-Bretagne<sup>c</sup> et aux États-Unis<sup>d</sup>.

Les *méthodes «macro»* comprennent l'approche monétaire, l'approche de la variable latente<sup>e</sup> et l'analyse des divergences par rapport à la comptabilité nationale (CN). On estime l'ampleur de l'économie souterraine en combinant surtout les deux premières méthodes.

L'approche nommée «*Indicateurs et causes multiples*» («Multiple Indicators, Multiple Causes», Mimic) part de l'hypothèse suivante: l'économie souterraine est une variable latente, non observable directement, mais que l'on peut calculer par approximation sur la base de causes quantifiables (p. ex. charge fiscale, poids de

la réglementation, bonne gouvernance) et d'indicateurs (argent liquide par habitant, temps de travail officiel, etc.) dans lesquels se reflètent les activités économiques occultes. Le modèle Mimic ne permet de calculer que des ordres de grandeur relatifs de l'économie souterraine dans un pays. Pour convertir les activités parallèles en valeurs absolues (en % du PIB officiel ou en milliards d'unités monétaires), on a besoin de connaître les valeurs initiales qui ont été mesurées, par exemple, au moyen de l'approche monétaire.

L'approche monétaire repose sur le postulat que les transactions occultes se paient en espèces. Moyennant une fonction qui mesure la demande de monnaie, on doit pouvoir évaluer ces prestations réglées en liquide et calculer le volume de l'économie informelle.

Les *méthodes basées sur l'analyse des divergences* comparent, par exemple, les revenus calculés à partir de la CN avec les revenus agrégés selon les données fiscales. De telles comparaisons sont très exigeantes

en données et en documentation. En outre, il s'agit de vérifier concrètement leur faisabilité au cas par cas. Fondamentalement, ces méthodes reposent toutefois sur une base théorique solide<sup>f</sup>. L'OCDE<sup>g</sup> est également d'avis que si une divergence entre les revenus globaux selon les données fiscales et selon la CN subsiste après la prise en compte de quelques différences statistiques et juridiques, on peut supposer qu'elle résulte de la fraude fiscale et de l'économie souterraine.

<sup>a</sup> Voir Fust et Riedel (2009), Gemmell et Hasseldine (2012) ainsi que Skatteverket (2014).

<sup>b</sup> SKAT (2013).

<sup>c</sup> FMI (2013).

<sup>d</sup> Black et al. (2012) ainsi que Brown et Johns (2007).

<sup>e</sup> Ces méthodes, comme d'autres, sont présentées en détail et soumises à un examen critique dans Schneider (2015a), Feld et Schneider (2010), ainsi que dans Schneider et Enste (2000).

<sup>f</sup> Voir Schmutz (2015).

<sup>g</sup> OCDE (2003), p. 52.

## L'économie parallèle devrait diminuer en Suisse cette année

Il existe bien d'autres estimations sur l'ampleur de l'économie souterraine. Elles se basent souvent sur une méthode utilisant des indicateurs macroéconomiques (voir encadré)<sup>7</sup>. Après avoir augmenté pendant une longue période, l'économie souterraine a reculé pour la première fois en Suisse entre 2004 et 2005: selon des estimations, elle est passée de 9,5 à 9,1% du PIB. Elle a ensuite continué de baisser jusqu'en 2008, atteignant environ 8% du PIB, avant de remonter légèrement sous l'effet de la crise financière. Les dernières prévisions tablent sur un nouveau recul en 2015: l'économie parallèle devrait se chiffrer à 30,7 milliards de francs, ce qui représente 6,5% du PIB. La Suisse reste ainsi classée dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE (voir illustration). La charge fiscale de notre pays fait partie des plus faibles de l'OCDE et la réglementation n'est pas très importante dans de nombreux domaines.

En considérant les chiffres mentionnés ci-dessus, il est tentant de tirer des conclusions sur l'ampleur de la soustraction fiscale. Toutefois, on devrait éviter de le faire. Bien que des recoupements existent entre

ces deux phénomènes, de telles déductions ne sont possibles que dans une mesure très limitée<sup>8</sup>.

En l'absence de méthode idéale pour évaluer les recettes que la soustraction fiscale a fait perdre à l'État, il convient de créer un cadre global efficace<sup>9</sup>. Celui-ci devrait recenser tous les contribuables potentiels, toutes les activités potentiellement imposables et toutes les formes de non-conformité fiscale, cela en évitant les chevauchements des diverses composantes<sup>10</sup>. Par conséquent – et en sachant qu'il faut considérer toutes les estimations comme des approximations et les utiliser avec prudence –, on devrait combiner les

méthodes microéconomiques, macroéconomiques et celles recourant à des sources de données. Cela permettrait de vérifier la cohérence des chiffres qui en résultent et de quantifier aussi complètement que possible la soustraction d'impôts<sup>11</sup>. Les estimations de ce «manque à gagner» faites par les autorités fiscales au Danemark<sup>12</sup>, en Suède<sup>13</sup>, en Grande-Bretagne<sup>14</sup> et aux États-Unis<sup>15</sup>, témoignent de la pertinence de telles analyses et de l'utilité de combiner plusieurs méthodes pour les réaliser.

<sup>11</sup> Schmutz (2015).

<sup>12</sup> Voir SKAT (2009a) et SKAT (2009b).

<sup>13</sup> Voir Skatteverket (2008).

<sup>14</sup> Voir HM Revenue & Customs (2013a) et HM Revenue & Customs (2013b).

<sup>15</sup> Voir Black et al. (2012).

<sup>8</sup> Voir OCDE (2002), pp. 156–163.

<sup>9</sup> OCDE (2008).

<sup>10</sup> FMI (2013).



**Friedrich Schneider**

Professeur au département d'économie politique, université Johannes Kepler de Linz (Autriche)

**Christoph A. Schaltegger**

Professeur titulaire d'économie politique, université de Lucerne

**Felix Schmutz**

Collaborateur scientifique à l'Institut des services financiers de Zoug (IFZ), rattaché à la Haute école de Lucerne; doctorant au séminaire d'économie de l'université de Lucerne

<sup>7</sup> À titre d'exemple, Schneider (2015a, 2015b) combine la méthode Mimic et l'approche monétaire pour évaluer l'étendue et l'évolution de l'économie souterraine; voir Schneider (2015a) pour des explications sur ces deux méthodes.

## Bibliographie

- Black Theodore et al., *Federal Tax Compliance Research: Tax Year 2006 Tax Gap Estimation*, IRS Research, Analysis & Statistics Working Paper, 2012.
- Brown Bob et Johns Drew, «National Research Program-Methods and Plans», *The IRS Research Bulletin*, Publication 1500, 2007, pp. 125–143.
- Conseil fédéral, «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale (du 25 mai 1962)», *Feuille fédérale*, 114(23), 1962, pp. 1097–1159.
- Conseil fédéral, «Petite question Eggenberger du 27 novembre 1973: fraude fiscale», *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 1, 17/18, 1974.
- Cohn Gustav, «Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz», Georg Schanz, tiré à part, *Finanz-Archiv*, 1(1), 1884, éd. J. G. Cotta, Stuttgart.
- Feld Lars P. et Frey Bruno S., «Illegal, Immoral, Fattening or What?: How Deterrence and Responsive Regulations Shape Tax Morale», *Volkswirtschaftliche Beiträge*, 26/2004, 2004, université de Marbourg.
- Feld Lars P. et Schneider Friedrich, «Survey on the Shadow Economy and undeclared Earnings in OECD Countries», *German Economic Review*, 11/2, 2010, pp. 109–149.
- Frey Bruno S. et Feld Lars P., *Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis*, CESifo Working Paper n° 760, Category 1: Public Finance, 2002.
- Fuest Clemens et Riedel Nadine, *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature*, rapport à l'intention du Département britannique du développement international (DFID), 2009, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Gemmell Norman et Hasseldine John, *The Tax Gap: A Methodological Review*, *Working Papers in Public Finance*, 09/2012, 2012, université Victoria de Wellington.
- Howald Stefan, *Eine ressimentgeladene Einstellung provozieren. Kurzer Abriss über Versuche, die heimische Steuerhinterziehung in der Schweiz zu berechnen*, 2010. En ligne: [www.stefanhowald.ch/pdf/texte/11/Denknetz\\_Steuerhinterziehung\\_Juni11.pdf](http://www.stefanhowald.ch/pdf/texte/11/Denknetz_Steuerhinterziehung_Juni11.pdf) (21.08.2014).
- HM Revenue & Customs, *Measuring tax gaps* 2013 edition: Tax gap estimates for 2011–12, 2013a.
- HM Revenue & Customs, *Methodological annex for measuring tax gaps*, 2013, 2013b.
- Fonds monétaire international, *United Kingdom: Assessment of HMRC's Tax Gap Analysis*, par Juan Toro et al., IMF Country Report n° 13/314, 2013.
- Meier Alfred, «Die Bekämpfung der Steuerhinterziehung in der Schweiz. Georg Schanz' «Die Steuern der Schweiz» und die Gegenwart», *FinanzArchiv / Public Finance Analyses*, 42(3), 1984, pp. 490–508.
- OCDE, *Manuel sur la mesure de l'économie non observée*, 2003, Paris.
- OCDE, *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*, Final Report, 2008, Centre de politique et d'administration fiscales.
- Pommerhne Werner W. et Frey Bruno S., «The effects of tax administration on tax morale», manuscrit non publié, 1992, université de Zurich, cité dans Bruno S. Frey et Lars P. Feld (2002), *Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis*, CESifo Working Paper n° 760, Category 1: Public Finance.
- Schaltegger Christoph A. et Schneider Friedrich, *Schattenwirtschaft: Ausmaß, Gründe und Konsequenz für die Finanzpolitik*, document de travail, 2005, université Johannes Kepler de Linz, Administration fédérale des contributions (AFC).
- Schanz Georg, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, vol. II, 1890, éd. J. G. Cotta, Stuttgart.
- Schmid Hans, «Der Steuerwiderstand als Funktion des Steuersystems?», *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht mit Einschluss des Sozial- und Arbeitsrechtes*, 25, 1973, pp. 275–300.
- Schmutz Felix, *Measuring the invisible: an overview of and outlook for tax non-compliance estimates and measurement methods for Switzerland*, préimpression (février 2015), université de Lucerne.
- Schneider Friedrich, «Schattenwirtschaft und Schattenarbeitsmarkt: Die Entwicklungen der letzten 20 Jahre», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 16, cahier 1, 2015a.
- Schneider Friedrich, *Der Einfluss der Wirtschaftslage auf die Schattenwirtschaft in Deutschland und anderen OECD-Staaten in 2015: Kein einheitliches Bild*, 2015b.
- Schneider Friedrich et Enste Dominik, «Shadow Economies: Sizes, Causes and Consequences», *The Journal of Economic Literature*, 38/1, 2000, pp. 77–114.
- Schöchli Hansueli, «Auch Schweizer hinterziehen Steuern», *Neue Zürcher Zeitung*, 20 novembre 2012.
- Commission nationale suisse Justice et Paix, *Die Bankeninitiative. Gutachten zur Initiative gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht*, 1981, imprimerie Saint-Paul, Fribourg.
- SKAT, *Compliance with tax rules by private individuals in Denmark: Tax year 2006, 2009a*.
- SKAT, *Compliance with tax rules by businesses in Denmark: Tax year 2006, 2009b*.
- SKAT, *Random Audits in Denmark by Søren Pedersen*, exposé présenté au Nordic workshop on tax evasion, le 6 mars 2013 à Stockholm. En ligne: [http://ucfs.nek.uu.se/digitalAssets/238/238407\\_1s-ren-pedersen.pdf](http://ucfs.nek.uu.se/digitalAssets/238/238407_1s-ren-pedersen.pdf) (24.08.2014).
- Skatteverket, *Tax Gap Map for Sweden: How was it Created and How Can it be Used?*, rapport 2008:1B, 2008, Agence suédoise des impôts.
- Skatteverket, *The development of the tax gap in Sweden 2007–12*, rapport, 2014, Agence suédoise des impôts.
- Strahm Rudolf H., *Bildungsdossier Banken: Materialien zum Finanzplatz Schweiz und zur Banken-Initiative der SPS*, PS Suisse, Berne, 1978.