

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

SESSION ORDINAIRE DE 2014



COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du 24 juin 2014

*Conséquences économiques, financières et sociales
de l'économie non déclarée*

SOMMAIRE

COMMUNICATIONS	5
Conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014	5
Relations internationales	6
Médiation avec les intermittents du spectacle	6
Colloque « Vivre ensemble »	6
Observations de la Cour des comptes	6
Évènementiel	7
Restauration des bétons du Palais d'Iéna.....	7
Saisines	9
Le dialogue social : vecteur de démocratie, de progrès social et de compétitivité.....	10
Décisions budgétaires	10
Calendrier des plénières	11
LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES FINANCIÈRES ET SOCIALES DE L'ÉCONOMIE NON DÉCLARÉE	11
PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS.....	11
DISCUSSION GENERALE.....	19
CGT - M. Mansouri-Guilani.....	19
Associations - M. Allier	20
CGT-FO - Mme Fauvel.....	21
Entreprises - M. Mongereau	22
Personnalités qualifiées - Mme Levaux.....	23
CFDT - M. Le Clézio	25
Coopération - M. Verdier	26
Professions libérales - M. Capdeville	27
CFE-CGC - M. Lamy	29
Outre-mer - M. Arnell	30
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse - M. Djebara...31	31
Agriculture - M. Bastian.....	32
Environnement et nature - M. Virlouvet.....	33
UNAF - Mme Basset.....	34
Artisanat - M. Bressy.....	35
CFTC - M. Louis	36
UNSA - Mme Dupuis.....	37
VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET D'AVIS.....	39

Présidence de M. Jean-Paul Delevoye

La séance est ouverte à quatorze heures trente.

M. le Président. La séance est ouverte.

Je souhaiterais saluer la présence en tribune des conseillers des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux qui sont rattachés à la confédération nationale de l'artisanat, des métiers et des services, invités par M. Pierre Martin.

Nous devons également relever le fait que notre collègue, François Fondard, a été réélu sommes heureux que vous soyez en mesure, comme vous le souhaitez, de fêter, l'an prochain, le soixante dixième anniversaire de l'UNAF.

(Applaudissements)

COMMUNICATIONS

Conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014

M. le Président. Mes chers collègues, ce matin, lors du Bureau, j'ai présenté aux membres le déroulement de Conférence sociale qui se tiendra ici, au Palais d'Iéna, les 7 et 8 juillet 2014.

Le Président de la République et le Premier ministre viendront à 13 heures 30 pour une réunion de travail avec les organisations syndicales. Interviendront ensuite, probablement - vers 16 heures 30 - M. Jean Pisani-Ferry, Commissaire général à la stratégie et à la prospective et M. Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement. La journée sera clôturée par un discours du Président de la République.

Les thèmes des sept tables rondes sont connus :

- Table 1 : amplifier l'action pour l'emploi, en particulier pour les jeunes, les seniors et les personnes en difficulté.
- Table 2 : Assurer le passage de l'école à l'insertion professionnelle des jeunes.
- Table 3 : Développer un agenda économique et social pour la croissance et l'emploi en Europe.
- Table 4 : Accélérer le retour de la croissance par l'investissement.
- Table 5 : Garantir le pouvoir d'achat par une rémunération équitable.
- Table 6 : Rénover notre politique de santé.

- Table 7 : Le dialogue social dans un processus de réforme de l'action publique.

Chaque table sera présidée par le ministre concerné, voire, parfois, par deux ministres.

Relations internationales

M. le Président. J'ai également indiqué aux membres du Bureau avoir reçu le Président de l'Assemblée nationale tunisienne, car cette dernière est en train de travailler sur la réforme de la Constitution tunisienne et la mise en place de cinq autorités indépendantes. L'une d'entre elles disposerait très clairement des mêmes pouvoirs et quasiment de la même composition que notre Conseil, mais ne serait pas dénommé Conseil économique, social et environnemental.

Médiation avec les intermittents du spectacle

M. le Président. Je voudrais aussi vous indiquer que - probablement dès jeudi matin, le Gouvernement et les organisations syndicales concernées ayant donné leur accord- et sous l'autorité du député Jean-Patrick Gille, Jean-Denis Combrexelle, Conseiller d'État et Hortense Archambault, directrice déléguée du Festival d'Avignon, nous accueillerons - ici, au CESE, dans un lieu neutre accepté par tous - une mission de médiation avec les intermittents du spectacle.

Colloque « Vivre ensemble »

M. le Président. Nous avons également fait le point sur le projet de colloque relatif au « *Vivre ensemble* » - « *Entre unité et diversité* » - qui prévoit quatre séquences. Nous avertirons les présidents de groupe pour voir comment favoriser votre implication.

Observations de la Cour des comptes

M. le Président. J'ai rendu compte, au Bureau, des observations définitives de la Cour des comptes à notre endroit en relevant les sept recommandations que celle-ci a bien voulu nous faire.

1. Intégrer le coût de la promotion des avis dans le calcul de l'enveloppe des frais de fonctionnement allouée à la production d'un rapport.

2. Veiller à ce que les bénéficiaires de mises à disposition gratuite de locaux relèvent bien du statut associatif sans but lucratif afin de ne pas fausser le droit de la concurrence.

3. Placer le Conseil économique, social et environnemental sous un régime budgétaire et comptable de droit commun.

Il s'agit de la remise en cause de notre système d'assemblée, avec nos Questeurs ;vous voyez bien qu'il y a des choses acceptables et d'autres qui ne le sont pas.

4. Approfondir le chantier de gestion du temps de travail afin de placer les agents du Conseil économique, social et environnemental dans un régime totalement conforme à celui prévu par la réglementation.

Ce sont des recommandations. La Cour a aussi salué les avancées liées à la mise en place du nouveau référentiel, soutient les changements intérieurs, mais formule quelques recommandations.

5. Donner une assise réglementaire appropriée et incontestable au dispositif indemnitaire en confiant la responsabilité de les instituer au Premier ministre.

Là aussi, à mes yeux, c'est totalement inacceptable.

6. Corriger le décompte du montant de rémunération imposable des conseillers du Conseil économique, social et environnemental sur la base des seules cotisations prélevées sur le revenu imposable.

Nous pourrions vous proposer une modification très rapidement.

7. Mettre fin à la cotisation du double pour la Caisse de retraites des conseillers.

Avant d'analyser la suite pouvant être donnée à cette recommandation, nous avons décidé, avec les Questeurs, de financer une analyse pilotée par la Caisse des dépôts sur le statut, l'évolution de notre caisse et le bilan des réformes que nous avons engagées.

Concernant l'ensemble de ces recommandations, nous aurons à revenir vers vous sur ce qui nous paraît devoir être traité en urgence, sur ce qui paraît relever de la prochaine mandature et sur ce qui paraît totalement inacceptable par rapport à notre statut.

Évènementiel

M. le Président. Nous avons aussi développé une série de bilans sur l'activité événementielle, remis à chaque membre du Bureau. L'an dernier, nous avons reçu 20 % de personnes en plus (par rapport à l'année précédente), soit 50 000 personnes ; 84 % des événements organisés concernaient les thèmes du Conseil économique, social et environnemental avec, à chaque fois, une formidable synergie entre la promotion des travaux du CESE.

Restauration des bétons du Palais d'Iéna

M. le Président. Mes chers collègues nous avons fait un point, ce matin en Bureau, sur les futurs travaux de restauration des bétons du Palais d'Iéna.

Je profite de cette occasion pour vous présenter Gilles Beslay, directeur du patrimoine immobilier et de la logistique et, à ce titre, en charge de ces travaux qui représentent un plan d'investissement important. Il a, avec toutes ses équipes, le souci que nous puissions avancer ensemble et trouver, collectivement, les solutions aux problèmes posés.

Faut-il faire les travaux ?

C'est une nécessité, devenue une urgence car ces travaux auraient dû être faits il y a quinze ou vingt ans.

Une réunion est prévue le 1^{er} juillet prochain - avec l'ensemble du personnel, les attachés de groupe... - au cours de laquelle M. Beslay apportera des échantillons pour montrer à quel point ces quelques travaux, réalisés dans le passé, ont connu des rejets de greffes ; la difficulté, lorsque l'on traite le béton, c'est de retrouver les matériaux d'origine pour faire en sorte que la greffe prenne bien.

L'activité du Conseil et la réalisation de ces travaux sont-elles ou non compatibles ?

En Bureau, ce matin, M. Beslay a très clairement démontré que les nuisances sonores sont telles qu'elles rendent quasiment incompatibles les deux. Une expérience - durant laquelle les travaux se sont déroulés avec maintien du personnel sur place - a eu lieu, au ministère de la culture. Mais il a fallu distribuer des Boules-Quiès au personnel resté sur place !

Il est impossible d'imaginer que notre personnel travaille toute la journée dans le bruit ininterrompu des marteaux-piqueurs ; par expérience, nous savons tous que travailler dans le bruit à longueur de journée provoque une grande fatigue psychique.

Nous avons quatre sujets à examiner : notre personnel, les sections, les groupes, les séances plénières.

Les travaux se dérouleront en deux tranches fonctionnelles (Ronde et Iéna). Ils débuteront dès la fin du mois d'octobre 2014 pour s'achever en juillet 2016 (soit 22 mois de chantier prévisionnels). Les travaux s'arrêteront à 17 heures pour des raisons de convention avec les Compagnons du bâtiment.

Ce matin, le Bureau a décidé le maintien des séances plénières sur place, au Palais d'Iéna. L'appel d'offres avait anticipé cette option en prévoyant 53 jours non travaillés par an.

Nous avons prévu d'ouvrir très prochainement un chantier collaboratif et participatif avec l'ensemble des personnels. Ceux qui seront à proximité du chantier devront pouvoir travailler dans des conditions satisfaisantes. Dans ce cadre, des réaffectations sont envisagées au sein de l'Aile Albert de Mun.

Je vous informe que le Comité d'hygiène et de sécurité sera consulté le 1^{er} juillet pour débattre de ces sujets.

Enfin, je rappelle qu'il s'agit de construire ensemble des solutions pérennes.

Par exemple, les administrateurs de sections et délégations, ont suggéré que le Salon Eiffel soit, temporairement, intégré aux « parties communes ». Si cette solution était retenue, elle nous amènerait, bien évidemment, à indemniser notre prestataire Ansamble.

Afin d'assurer la qualité des réunions de travail des sections et des délégations, il est envisagé de louer des salles situées à proximité du Palais d'Iéna, notamment à la Cité de l'Architecture et à la Chambre de commerce internationale. Une première information a été réalisée auprès des présidents de groupe le 17 juin dernier. Une seconde le sera auprès des présidents de section et délégation dès cet après-midi. Il est important de garder l'unité de lieu pour que le dialogue entre les groupes se fasse dans de bonnes conditions.

Je mesure parfaitement le caractère difficile, parfois anxiogène, de cette situation. Le plus important étant de concilier l'accomplissement des travaux et la poursuite du travail de chacun dans les meilleures conditions. Cette décision doit être confortée par les analyses des uns et des autres.

Comme je vous l'ai dit, Mme la Secrétaire générale et M. Beslay organisent le 1^{er} juillet prochain une réunion, à 11 heures 30 - en présence de l'architecte en chef des monuments historiques - à l'attention de l'ensemble des conseillers, des personnalités associées, du personnel, des attachés de groupes et des prestataires. Mme Podeur et M. Beslay sont à votre disposition pour répondre aux interrogations légitimes que vous êtes en droit d'avoir, par rapport à l'organisation de ce chantier.

Je compte sur vous pour participer aux réflexions car nous avons besoin de trouver ensemble des solutions. En termes de ressources, nous devons mobiliser le mécénat afin d'accompagner le surcoût engendré par les déplacements. L'enveloppe s'élèverait à environ 1 M€. Elle nous paraît nécessaire pour préserver la qualité de vie du travail de nos personnels, de nos groupes et de vous-mêmes. Nous avons également évoqué la problématique du télétravail.

Devant vous toutes et vous tous, je tiens à remercier Mme Podeur et M. Beslay, ainsi que l'ensemble des services. Ils ont mené un travail de prospective conséquent qui nous a permis d'avoir un panel de choix permettant de répondre aux exigences de chacun.

Saisines

M. le Président. Ce matin, le Bureau a entériné deux nouvelles saisines :

- il a confié à la section des Affaires européennes et internationales, sur sa proposition, la préparation d'un projet d'avis sur *Migrations internationales : un enjeu planétaire*. Le Bureau a considéré que cette saisine n'épuisait pas le traitement de la thématique sur l'immigration et l'intégration ;
- Il a confié à la délégation à l'outre-mer la préparation d'une étude sur *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux*.

Le dialogue social : vecteur de démocratie, de progrès social et de compétitivité

M. le Président. Le Bureau a également débattu sur la suite à réserver au projet d'avis, *Le dialogue social : vecteur de démocratie, de progrès social et de compétitivité*. Le règlement intérieur stipule qu'à partir du moment où un projet d'avis n'a pas été accepté, en assemblée plénière, il revient au Bureau de décider de la suite à lui donner. Celui-ci a renoncé à un renvoi devant la section du travail et de l'emploi et a confirmé la non-publication du projet d'avis.

L'évocation de cette question a été l'occasion d'amorcer un débat, en Bureau, sur les méthodes et les délais d'élaboration des projets d'avis en section, les conditions d'examen des projets de saisine au Bureau, l'organisation de la communication, et notamment des conférences de presse, ainsi que les nouvelles modalités de scrutin mises en place en séance plénière.

Décisions budgétaires

M. le Président. Le Bureau a accepté deux demandes de dérogation à l'allocation budgétaire de 7 000 euros par saisine.

La première, à la demande du président de la délégation à l'outre-mer - dans le cadre de la préparation du projet d'avis sur la *Microfinance dans les outre-mer* - et pour un montant de 15 000 euros environ. Le Bureau a en effet considéré que le sujet justifiait un déplacement dans les territoires ultramarins du Président, du rapporteur et de l'administration.

La seconde, à la demande du président de la section des affaires sociales et de la santé, dans le cadre du projet d'avis présenté demain en assemblée plénière, intitulé *Mieux accompagner et inclure les personnes en situation de handicap : un défi, une nécessité*.

En effet, postérieurement à la décision du Bureau du 8 avril 2014 ayant autorisé la prise en charge de la vélotypie et du recours au langage des signes pour cette assemblée plénière du 25 juin 2014, le Bureau a accepté de couvrir la dépense correspondant au déplacement d'une troupe de théâtre de Nantes associant des personnes en situation de handicap ou non pour un montant de 2 000 € environ.

Cependant, le Bureau a rappelé que ces demandes de dérogation devaient être formulées dans un délai suffisant par rapport à la date de la dépense.

Le Bureau a donné son accord, mais a rappelé - je le dis au président Fondard et à l'ensemble des présidents de section et l'ensemble des rapporteurs - qu'il serait intéressant que vous anticipiez et ne mettiez pas le Bureau devant le fait accompli sinon, à un moment donné, le bureau pourrait très bien, dans un accès d'humeur légitime, estimer que l'on n'a pas à subir des décisions, mais à les anticiper même si chacun souhaite faire en sorte que notre assemblée soit innovante et tout à fait adaptée aux méthodes les plus modernes de valorisation des avis.

Calendrier des plénières

M. le Président. Pour les prochaines assemblées plénières, le bureau à arrêté le calendrier suivant.

- Mercredi 9 juillet 2014 : *Projet de loi de programmation pour la transition énergétique* (Mme Hézard et M. Jouzel, rapporteurs).
- Mardi 9 septembre 2014 : *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires : une réalité méconnue aux enjeux pourtant importants* (M. Nedzynski, rapporteur)

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES FINANCIÈRES ET SOCIALES DE L'ÉCONOMIE NON DÉCLARÉE

M. le Président. Mes chers collègues, nous allons examiner aujourd'hui le projet d'avis sur *Les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée* », présenté par Bernard Farriol, rapporteur, au nom de la section de l'économie et des finances, présidée par Hugues Martin.

PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS

M. le Président. Monsieur le rapporteur, vous avez la parole

M. Farriol, rapporteur. Monsieur le président, Monsieur le président de section, Mesdames, Messieurs les conseillers, Mesdames et Messieurs les conseillers des CESER, Mesdames et Messieurs, le bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section de l'économie et des finances le soin d'étudier, rédiger et présenter un projet d'avis intitulé *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*, sujet économique très important, qui ne date pas d'aujourd'hui, qui est constant depuis des décennies, à tel point que le Conseil économique et social, déjà, en 1983, avait émis un rapport et un avis sur un sujet à peu près identique, *Le travail clandestin*, l'économie informelle souterraine.

Nous sommes trente ans plus tard sur la même problématique. L'économie non déclarée est un phénomène préoccupant qui constitue véritablement un fléau, qui s'étend à tous les échanges de biens et de services, qui affecte tous les domaines de l'économie, à tous niveaux, tous les secteurs, sans exception ainsi que dans tous les pays.

C'est un mal qui se nourrit de la crise économique, du chômage, de la pauvreté, de l'état de nécessité mais aussi de la concurrence faussée, de la mondialisation, de l'immigration clandestine, de l'avidité de l'un et des besoins de l'autre.

Selon certains économistes et organismes de conjoncture, l'économie non déclarée constituerait l'une des fraudes les plus étendues en France et en Europe. Elle est d'autant plus nuisible et préoccupante qu'elle porte atteinte aux principes de notre modèle économique et social, emporte un dysfonctionnement grave de l'économie formelle et des institutions publiques.

Bien que clandestine, nulle n'ignore son existence et celle de ses composantes : le travail dissimulé, dit aussi « travail au noir », qui en représente les deux-tiers, l'autre tiers étant constitué des revenus sous-estimés.

Quelles sont les limites et les contours du projet d'avis ?

Tout d'abord, je tiens à préciser que ce présent projet d'avis n'aborde pas toute l'économie non déclarée. Son cadre a été volontairement limité à un seul aspect, à savoir le travail exercé illégalement dans le cadre d'une activité légale. Ne seront donc pas traités dans ce projet d'avis l'évasion fiscale, la sous-déclaration de revenus, les activités criminelles, l'activité familiale et domestique, la fraude au sens large, le *shadow banking*, qui regroupe les activités financières non régulées, et les activités illégales.

Quelques chiffres pour mieux vous situer et appréhender son importance.

Actuellement, l'économie non déclarée en France représenterait 10,8 % du PIB et, selon d'autres estimations et études tout aussi sérieuses, son niveau serait situé soit entre 9 et 13 %, soit 7 et 14 %. Vous voyez un peu la marge d'erreur ...Mais il est vrai que l'on parle de travail clandestin.

Plus près de nous et plus précis, selon l'URSSAF, en France, 7 entreprises sur 100 auraient recours au travail dissimulé, ce qui corrobore d'ailleurs les résultats de la Commission européenne, qui estime que, sur les 2 millions d'entreprises installées en France, 7,3 % sont concernées par le travail dissimulé. En France, la somme générée par cette activité avoisinerait les 60 Md€.

La comparaison des pays révèle aussi de grandes différences, ce qui est important. Si l'économie non déclarée représentait 10 % du PIB dans les pays occidentaux, elle avoisinerait 50 % dans les pays émergents pour dépasser ce chiffre dans beaucoup de pays en développement.

Cependant, il faut tout de même avoir un esprit optimiste puisqu'après une longue période, après des décennies, ce chiffre serait à la baisse, excepté lors de la crise de 2008 avec le ralentissement de la croissance provoqué par la crise financière et la politique d'austérité qui s'en est suivie (avec forte augmentation du chômage et stagnation du pouvoir d'achat). Ces chiffres sont tout de même édifiants et significatifs.

Il faut démonter un mécanisme. Qu'est-ce qui permet au travail dissimulé d'exister ?

Il constitue la résultante d'une implication de 2 acteurs ou de 2 intervenants et de 2 intérêts convergents :

- un maître d'ouvrage bénéficiaire de travaux, pour des prestations qu'il confie à un coût anormalement faible (d'autant qu'il n'aura pas à charge le paiement de la TVA). Le maître d'ouvrage est le financeur ;

- l'entreprise ou simple particulier qui exécute et sous-traite des travaux à moindre coût pour être compétitif. Il ne déclare que tout ou partie de ses revenus, de son activité, réduisant le coût de la main-d'œuvre avec dispense de paiement de charges sociales, fiscales et TVA. Il évite d'accroître ses revenus imposables.

Chacun peut confier des travaux à des travailleurs non déclarés ou même sous-traiter ces travaux à une ou plusieurs entreprises qui, elles-mêmes utilisent des ouvriers ou des employés en situation irrégulière.

De surcroît, le particulier, en exécutant une telle prestation et en dissimulant ce revenu, peut aussi parfois bénéficier du maintien de la protection sociale et du paiement des prestations familiales.

Cette modalité de fonctionnement peut être, soit choisie - c'est-à-dire d'un commun accord entre les deux parties - soit imposée, subie, l'un profitant du besoin de l'autre, de sa situation de pauvreté, de précarité, ou même de sa qualité de clandestin ; un tel comportement peut, parfois, être assimilé à de l'esclavagisme moderne. En tout cas, il constitue certainement un abus et un délit.

Quelle que soit la raison, c'est une véritable atteinte aux principes de notre modèle économique et social. Mais, si elle constitue, dans la plus grande majorité des cas, un enrichissement, elle peut aussi, dans certaines situations, aplanir les difficultés financières de certaines populations, car parfois, l'économie informelle est un mal nécessaire pour une population généralement pauvre.

Tout étant relatif, bien sûr, cela dépend bien entendu de l'importance de l'activité exercée. Cette convention peut être choisie, établie d'un commun accord, ou forcée, subie ; il est évident que, pour les deux acteurs, le but de la fraude est essentiellement économique.

Quelles sont les raisons de cette anomalie économique ? Quels en sont les facteurs, les causes ? Tout s'explique principalement par un contexte de crise économique : chômage massif, pauvreté, état de nécessité...

Bien sûr, d'autres raisons se retrouvent dans la fiscalité, notamment par les charges importantes, par la mondialisation, par la concurrence. Certains invoquent également des complications, des formalités et les démarches administratives, ce qui ne saurait se justifier sérieusement, ce comportement étant répréhensible et délictueux.

Il est certain que l'aspect financier reste déterminant. Il s'agit d'une nécessité absolue, soit d'un désir de réduire les dépenses pour l'un, soit d'augmenter ses profits pour l'autre, et parfois même les deux cumulés.

À ce but poursuivi - de réduction des coûts directs (salaires, cotisations sociales) ou indirects - s'ajoute bien entendu l'intention de contourner la réglementation du travail, les règles propres à certains domaines d'activité, les normes sur l'environnement, et la volonté de s'affranchir d'une obligation légale, au besoin en faisant même courir un danger aux employés, salariés et aux tiers.

De même : le coût élevé du travail sur un marché de plus en plus compétitif, d'autant que les frontières de l'Europe sont ouvertes, avec la libre circulation des personnes et entreprises ; à l'origine il pouvait y avoir concurrence avec les entreprises locales, notamment dans les régions frontalières, mais aujourd'hui, cette concurrence touche l'intégralité du territoire.

Enfin, autre éléments, la superposition des règlements, dont le respect constitue un coût démesuré ; le contournement des réglementations jugées contraignantes et donc coûteuses ; le non-emploi et sous-emploi, qui créent la concurrence entre demandeurs d'emploi et les incitent à être moins exigeants sur les conditions de travail ; une connaissance des règles nouvelles et complexes.

Un constat : parmi les pays européens les plus exposés à l'économie non déclarée, se trouvent les pays qui présentent le retard économique le plus élevé par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Il semble donc évident qu'il existe un lien entre l'économie souterraine et la crise économique, les pays en crise ou en développement ayant le taux le plus élevé.

Tous ces motifs, qui peuvent permettre d'expliquer, comprendre et éviter les conflits de société, sont importants à connaître, mais ne peuvent en aucun cas justifier l'économie souterraine.

Il existe un particularisme ultramarin, qui démontre d'ailleurs tout ce schéma. Le taux de chômage, le niveau de pauvreté, l'immigration clandestine importante, le niveau de formation moins avancé, expliquent en grande partie l'ampleur de l'économie non déclarée, et notamment du travail non déclaré.

Alors, essayons d'avoir une approche par une définition. Beaucoup d'économistes, mais également d'importantes institutions, ont essayé de proposer une définition, étant précisé que ces définitions portaient des vocables différents et pouvaient souvent concerner des secteurs ou activités différentes. Une liste pourrait être rapidement dressée : travail au noir, illégal, clandestin, économie marginale, souterraine, immergée, non marchande, informelle, invisible, cachée, occulte... Ce sujet est d'ailleurs déjà «évoqué dans l'avis du CES de 1983.

Quelle que soit la définition proposée et retenue, on peut déterminer un vecteur commun pour définir le travail clandestin, et c'est la définition qui est proposée dans le projet d'avis : c'est la production souterraine d'activités productives légales délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics, activités qui échappent au contrôle de l'État sur le plan des obligations légales, pour éviter de payer des impôts, des cotisations sociales, et d'avoir à respecter certaines normes et réglementations telles que les règles environnementales.

Bien sûr, « appliquer » cette économie occasionne, à ceux qui en profitent ou à ceux qui subissent, des risques. D'abord, l'économie fausse la concurrence et constitue un réel manque à gagner pour l'État et les organismes de sécurité sociale : en cela, elle constitue un frein pour le développement économique.

Elle suscite des conditions très anormales, qui perturbent l'équilibre social du secteur touché. Cela provoque d'abord pour celui qui exécute la prestation, c'est-à-dire l'employé, des situations inacceptables, car il renonce

volontairement (ou contraint), à l'accès aux droits attachés au droit du travail, tels que les conditions du travail, la rémunération, les droits à congés payés, maladie, accident du travail, chômage, retraite, et pas de possibilité d'adhérer à un mouvement représentatif. Mais aussi, en cas de rupture du contrat de travail, pas de préavis, pas de lettre de licenciement, pas de dommage, sauf bien entendu le recours au Conseil des prud'hommes.

Ainsi, il accepte le non-respect du code du travail dans tous ses aspects, mais aussi le non-respect de l'application des conventions collectives.

Pour les entreprises, on considère - et on démontre - qu'elles subissent une concurrence déloyale, dans le cadre d'un marché déjà difficile et contraignant. Qu'il s'agisse de simples travaux chez un particulier ou de travaux plus importants sur des appels d'offres, le coût des travaux est réduit tant qu'existent des rémunérations plus basses, des dispenses de paiements de toutes cotisations et charges et un non-respect de la réglementation. Mais le coût du travail ainsi minoré n'offre aucune garantie dans le suivi et dans l'exécution des prestations, avec bien entendu renoncement à toute couverture par assurance, tant de responsabilité civile que professionnelle, ou de non-conformité.

Une préoccupation complémentaire s'ajoute à cette concurrence déloyale, il s'agit des travailleurs détachés.

Par rapport à la société c'est un affaiblissement d'abord de la morale fiscale : l'économie souterraine ne serait plus considérée pour beaucoup comme un délit honteux, et semble être entrée dans les mœurs.

C'est aussi une règle - celle allant à l'encontre de l'égalité devant l'impôt - qui est bafouée. De plus, le travail dissimulé peut faciliter la délinquance et la criminalité en favorisant la circulation d'argent non déclaré. Il encourage l'immigration clandestine et peut constituer une atteinte à la personne et à la dignité humaine.

Le non-respect des droits sociaux est souvent couplé avec un non-respect de la réglementation, s'agissant par exemple de s'affranchir de certaines dispositions comme polluer, mettre en danger la vie et la santé des employés et des riverains. Le rapport de force tend à supprimer la règle et la violence peut se développer.

Autre conséquence, elle prive les comptes publics (État, sécurité sociale...) de recettes en réduisant la fiscalité. Elle reporte la charge des impôts et des prélèvements obligatoires sur l'économie officielle.

Concernant la croissance, il s'agit d'un manque à gagner fiscal qui amène les pouvoirs publics à réduire, faute de financements suffisants, l'offre de biens publics, d'équipements et d'infrastructures, freinant ainsi la croissance.

Et puis le consommateur ou le client ou le maître de l'ouvrage, en fin de course, lui, court tous les dangers. Il est lésé parce qu'il ne dispose pas de garantie, pas de délai de livraison, pas de non-conformité, pas d'assurance de risque. En outre, en cas d'accident professionnel, quelle serait sa responsabilité ?

Quels sont les moyens d'y remédier ? Il faut maintenant aussi proposer des solutions.

De nombreux organismes et institutions participent à la recherche et si possible à la suppression du travail clandestin : l'inspecteur du travail, Urssaf, impôts, douanes, police, contrôleurs des services sociaux, ACOSS, parquet et tribunaux...

Un élément constitutif, c'est l'élément intentionnel de la fraude dans un but lucratif. Il serait cependant totalement illusoire - en dépit de l'arsenal législatif et de la multiplication des contrôles et des sanctions - de vouloir éradiquer ce phénomène. Il faut déjà le réduire au maximum, ce qui est le cas depuis quelques temps avec la mise en place de mesures, sanctions et conventions.

Les préconisations. Au travers de notre projet d'avis, elles s'articulent autour de quatre axes : la prévention, les contrôles ciblés, le renforcement des moyens et partenariats, et enfin le bâton, l'accroissement des sanctions pour dissuader.

Renforcer la prévention et la pédagogie, c'est l'axe majeur de la politique de lutte contre le travail illégal, avec d'importantes conventions, les conventions de partenariat au titre de la prévention, prévues notamment par la circulaire du Premier ministre du 24 janvier 1992, signées par les préfets, organisations professionnelles, chambres consulaires, collectivités publiques. Ce sont des outils territorialisés, sectoriels, de lutte contre le travail illégal.

Il faut aussi développer les actions de sensibilisation, très en amont, sur les garanties attachées au statut du travailleur déclaré, le rôle de l'impôt et également des cotisations.

Il faut faire prendre conscience du rôle redistributif de l'impôt, des devoirs et droits qui y sont attachés, ainsi que des droits attachés au paiement des cotisations sociales. Le caractère anti-cyclique de la fraude devrait être inculqué dès les écoles, lors des cours d'instruction, et dans les centres d'apprentissage, ainsi que lors des stages de formation. Il faudrait y restaurer la morale fiscale.

Il faut également développer des partenariats entre pouvoirs publics et organisations professionnelles, afin de renforcer des actions de sensibilisation, des pédagogies ciblées et adaptées aux groupes concernés. Depuis 1992, 17 conventions ont été signées au niveau national et déclinées par plus de 350 conventions au plan local, départemental ou régional.

Une convention nationale de partenariat du 27 novembre 2012, relative à la lutte contre le travail illégal en agriculture, a été rédigée et établie entre l'État (représenté par les ministères), les organisations professionnelles, les organisations syndicales de salariés, avec comme préambule de cette convention la mention relative au travail illégal.

Ce sont des outils territorialisés et sectoriels de lutte contre le travail qui permettent une approche pragmatique et adaptée aux différents secteurs professionnels.

Il faut également organiser une concertation systématique avec les représentants des employeurs et des salariés et ce préalablement à l'adoption de nouvelles règles pour en apprécier l'impact et favoriser leur application.

Il faudrait rendre le domaine social, fiscal et environnemental plus intelligible et plus facilement applicable, en particulier privilégier le dialogue entre les entreprises et les organismes en évitant l'application systématiquement de sanctions.

Il faudrait rendre obligatoire l'utilisation des chèques emploi service pour le versement des salaires des employés de proximité ; il faudrait approfondir la question des liens entre moyens de paiement et économie déclarée et, si possible, multiplier les paiements électroniques et interdire, sauf situation exceptionnelle, les paiements en espèce des salaires quel qu'en soit le montant, alors qu'il est autorisé si c'est inférieur à 1 500 euros.

Il faudrait assurer une meilleure traçabilité des paiements en renforçant la surveillance des mouvements d'espèce pour les retraits importants.

Deuxième axe de préconisation : cibler et renforcer les contrôles avec plus de personnel, plus de contrôleurs ; les contrôles sont le fondement de l'intervention de la lutte contre le travail dissimulé. Il faudrait développer des enquêtes, établir les profils des fraudeurs pour permettre un meilleur ciblage des contrôles et se concentrer sur des enjeux importants.

Ainsi, en 2013, les redressements opérés par les URSSAF se sont élevés à 292 millions d'euros. Cependant, 15 % seulement de ces sommes redressées sont effectivement recouvrées ; mais il est vrai que le montant ainsi « facturé » subit une progression de 168 % depuis 2008 et de 1998 à 2012, les montants redressés ont été multipliés par 5. Le ciblage des contrôles a été renforcé et a permis d'améliorer l'efficacité puisque 80 % des contrôles font désormais l'objet d'un redressement contre environ 10 % en 1998.

En 2012, ce sont 12 000 entreprises qui ont été redressées et 200 qui ont fait l'objet d'une fermeture. La Mutualité sociale agricole a évalué à 7 400 000 euros le montant des fraudes détectées en 2012, correspondant au travail dissimulé dans le secteur agricole. Alors attention, ces chiffres - aussi importants soient-ils - ne traduisent pas nécessairement une explosion de l'économie non déclarée mais surtout un renforcement de l'efficacité des contrôles, une meilleure organisation des systèmes de sécurité sociale pour resserrer les mailles du filet et réduire les facteurs de détournements.

Il faut renforcer les pouvoirs des inspecteurs du travail dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé. Il faut une consultation engagée auprès des partenaires sociaux dans le but d'accroître la coopération au niveau européen pour renforcer la prévention et la lutte contre la fraude dissimulée.

La création d'une plate-forme, présentée par la commission européenne en 2012, concerne cet échange d'informations et le partage de bonnes pratiques.

Troisième axe de préconisation : il faut renforcer les moyens et le partenariat. Cette recommandation a fait l'objet d'interventions de plusieurs des personnalités que nous avons auditionnées.

Il faut également définir la fraude sociale dans le code de la Sécurité sociale car il y a une impossibilité d'organiser l'insolvabilité, par exemple, par un simple dépôt de bilan. Étant rappelé que le travail illégal n'est pas une erreur de gestion, mais un comportement délictueux de la part du dirigeant il faudrait pouvoir les poursuivre sur leurs biens en cas de travail illégal, de fraude fiscale.

Il s'agirait d'engager une réflexion sur les moyens affectés à la coordination dans la lutte contre le travail illégal, avec la nécessité d'une coopération étroite entre États européens relativement au détachement des travailleurs.

Il faut de la part de l'administration fiscale plus de latitude pour procéder à des recoupements de fichiers, et des échanges d'information entre les différentes parties prenantes et renforcer la coopération entre l'URSSAF et les parquets en facilitant la mise en œuvre de sanctions pour le travail dissimulé. Il faut également renforcer les moyens d'action des URSAFF pour recouvrer les sommes dues, notamment en élargissant le champ de la solidarité financière (obligation de vigilance au regard des sous-traitants, mise en cause du donneur d'ordre..).

Enfin, quatrième et dernier acte de préconisations : développer la force de l'exemple par la mise en œuvre des sanctions. Une publicité de la sanction ordonnée par un jugement correctionnel comme peine complémentaire, par exemple, ou une demande au préfet de la mise en œuvre des sanctions administratives avec possibilité d'arrêter temporairement l'activité d'une entreprise, d'un établissement pour la durée maximale de 3 mois, en veillant à différencier les petites fraudes et les fraudes organisées.

En conclusion, l'économie non déclarée est le signe d'une décomposition des relations sociales mais peut parfois apparaître comme une réponse aux difficultés financières d'une frange de la population en voie de paupérisation. Ses conséquences néfastes et destructrices sont nombreuses au regard du monde économique dans son ensemble et de l'organisation de la société.

Cette lutte nécessite une meilleure sensibilisation, une meilleure prévention, un renforcement et une application effective des sanctions, d'avantages de contrôles, une meilleure articulation des dispositifs entre eux - afin que nul ne puisse s'y soustraire par des comportements répréhensibles - et principalement une moralisation, une prise de conscience du caractère néfaste et des implications parfois désastreuses pour l'individu et la société.

À un moment où le redressement des comptes publics est rappelé comme une priorité, l'équité impose de voir quels sont les efforts qui sont justement répartis et que nul ne puisse s'y soustraire par des comportements légalement répréhensibles.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. le Président. Monsieur le rapporteur, je vous remercie.

DISCUSSION GENERALE

M. le Président. Mes chers collègues, je déclare la discussion générale ouverte. La parole est à M. Mansouri-Guilani, au nom du groupe de la CGT.

CGT - M. Mansouri-Guilani

M. Mansouri-Guilani. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, au départ nous étions perplexes sur l'opportunité de traiter le sujet dans la section de l'économie et des finances car nous devons nécessairement aborder des thèmes sur lesquels la section du travail était plus compétente.

Le sujet est d'actualité, en atteste entre autres la grève des salariés non déclarés des salons de coiffure dans le Xème arrondissement de Paris.

Le thème traité est vaste et son traitement est difficile. Pour surmonter la difficulté, le projet d'avis reprend une conception qui limite le sujet à deux aspects particuliers : le travail dissimulé et les revenus sous déclarés ; mais il fait aussi référence à d'autres thèmes, d'où un traitement non satisfaisant de ces deux aspects et un sentiment de confusion entre plusieurs thèmes.

Un autre problème réside dans l'approche trop schématique du phénomène, approche qui attribue, en dernière analyse, l'existence et le développement de l'économie non déclarée à deux facteurs, d'une part, la fiscalité et les cotisations sociales, d'autre part la réglementation et ce que vous avez appelé l'État providence.

Même si vous évoquez, Monsieur le rapporteur, à différents endroits un regard critique, ce dont nous vous remercions, cette vision schématique reste le fil conducteur. Nous partageons un certain nombre de constats, mais nous sommes en désaccord avec une partie de votre diagnostic, par exemple lorsque vous considérez que la concurrence est bénéfique au développement économique, que le travail dissimulé encourage l'émigration clandestine ou que l'accès des entreprises aux aides publiques améliore la productivité sur le long terme.

S'agissant des préconisations, nous partageons la nécessité de la prévention, de la pédagogie et du contrôle mais au-delà des bonnes intentions les moyens manquent, que ce soit les moyens humains ou matériels dans les services.

Cette question cruciale est mise en sourdine. À titre d'exemple, pour toute la région Champagne-Ardenne, il y a seulement cinq inspecteurs de l'URSSAF, affectés à la lutte contre le travail dissimulé. Les dernières restructurations des services fiscaux n'améliorent pas les choses.

Enfin, nous ne partageons pas un certain nombre de préconisations. Par exemple : la fermeture temporaire d'un site en cas d'infraction. Le problème est

que la faute est commise par l'employeur alors que la fermeture de site pénalise avant tout les salariés.

Pour l'ensemble de ces raisons, tout en vous remerciant, Chers collègues, d'avoir été à l'écoute de nos remarques et d'en avoir tenu compte, le groupe de la CGT s'abstiendra. Merci.

(Applaudissements)

(Le Président Delevoye quitte l'hémicycle. M. Omarjee le remplace à la présidence de séance)

M. le président. La parole est à M. Allier, au nom du groupe des associations.

Associations - M. Allier

M. Allier. Monsieur le président, Chers collègues, Cher Bernard, à travers le projet d'avis présenté aujourd'hui, notre assemblée aborde le sujet délicat du contrat social qui fonde notre société.

Loin d'être négligeables, mais difficiles à estimer avec justesse, les échanges financiers se cachant derrière l'économie non déclarée échappent par définition à la collecte de l'impôt et au règlement des cotisations sociales. Ils privent de ce fait les comptes publics de recettes pourtant nécessaires au financement de la protection sociale et des services publics. C'est là que, collectivement, nous sommes interpellés.

Il était donc pertinent d'analyser plus précisément les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée aujourd'hui, non seulement pour en approcher l'ampleur mais aussi pour tenter de mieux cerner la place et le rôle que joue une telle économie dans notre société. Symptôme d'une dégradation de la société, amortisseur social complémentaire en période de crise, mal ressenti comme nécessaire au regard du poids des normes, de la complexité de la réglementation et des contraintes administratives, refus de participer à l'effort collectif mal réparti et perçu comme injuste, affadissement de la conscience collective quant au rôle social des prélèvements obligatoires... il y a sans doute un peu de tout cela.

Les causes sont bien identifiées et le constat quasi identique à celui observé en 1983. On notera cependant que le contexte international et européen a fortement évolué, la libre-circulation des biens, des capitaux et des personnes compliquant davantage la lutte contre l'économie non déclarée, désormais conduite à un niveau extra territorial.

Une fois posé le diagnostic, il reste à proposer des remèdes. Au-delà de l'ensemble des préconisations du projet d'avis, auquel nous adhérons, nous voudrions insister sur celles qui touchent à la prévention et à la pédagogie. Nous sommes tous en effet plus ou moins complices d'un tel système. Souvent, nous ne pouvons pas mesurer les effets du choix que nous faisons.

La sensibilisation sur le rôle des impôts et des cotisations à destination des citoyens, des contribuables et des employeurs nous apparaît, à ce titre,

fondamentale. Elle doit permettre à tous de comprendre que ces prélèvements apportent une sécurité aux travailleurs et aux consommateurs.

Nous estimons enfin que l'accent doit être mis sur le dialogue pour que les règles et normes soient moins lourdes, plus intelligibles et donc plus facilement applicables.

Je remercie notre rapporteur pour avoir su conduire la réflexion avec justesse ce qu'il fallait d'humour et de fermeté pour éviter les crispations autour d'un sujet complexe.

Le groupe des associations votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le président. La parole est à Mme Fauvel, au nom du groupe de la CGT-FO.

CGT-FO - Mme Fauvel

Mme Fauvel. Monsieur le président, Messieurs et Mesdames les représentants des CESER, mes Chers collègues, Cher rapporteur, les conséquences de l'économie non déclarée sont multiples. Il pouvait paraître trop ambitieux de vouloir en traiter tous les aspects. Néanmoins, le groupe FO regrette le périmètre trop restrictif, de son point de vue, du projet d'avis présenté aujourd'hui.

En effet, exclure d'emblée la question de la fraude fiscale comporte une double conséquence : d'une part, un centrage excessif sur le travail dissimulé et, d'autre part, une absence de vision globale en termes de cohésion sociale.

Dans une période où « l'effort fiscal » demandé à la population aboutit à amoindrir le consentement à l'impôt, il importe pourtant de rappeler que le montant évalué de la fraude représente chaque année un manque de recettes pour l'État à peu près équivalent à celui du déficit budgétaire. Il aurait donc été intéressant de réfléchir à des améliorations potentielles en matière de lutte contre la fraude fiscale.

S'agissant du travail dissimulé, puisque c'est le sujet traité, le projet présente l'avantage de bien poser la différence entre le travailleur contraint d'accepter pour survivre un emploi non déclaré et l'employeur indélicat qui abuse d'une situation. De la même manière, il met en lumière le détournement de statut d'auto entrepreneur qui devient trop souvent le faux nez du travail dissimulé.

La problématique de l'utilisation frauduleuse des travailleurs détachés, source de concurrence déloyale pour les entreprises respectueuses des lois et normes en vigueur, est également analysée objectivement.

En revanche, dans l'analyse des causes, le groupe FO considère que le texte tombe parfois dans le lieu commun consistant à mettre en accusation une réglementation qualifiée de « *trop compliquée* » et des normes trop

contraignantes. Cette excuse pourrait être comprise comme accordant des circonstances atténuantes aux fraudeurs.

Le groupe FO partage l'idée de renforcer la prévention et la pédagogie.

Concernant le ciblage des contrôles préconisés par le projet d'avis, le groupe FO considère que celui-ci ne doit pas conduire à remettre en cause l'égalité de traitement des citoyens et des entreprises devant le contrôle. Renforcer les moyens législatifs et réglementaires et la coordination des services chargés de lutter contre toutes les formes de fraude constitue une piste intéressante. Cependant, ces mesures, tout comme celles visant à renforcer la prévention et la pédagogie, seront vouées à l'échec tant que la question des moyens humains ne sera pas clairement posée.

Ainsi le projet d'avis aurait gagné à mettre en évidence les difficultés causées par la saignée opérée depuis plus de dix ans dans les effectifs des services de l'État en charge de ces questions. Souhaitons que ces observations soient entendues.

Le groupe FO, soulignant l'investissement et l'écoute du rapporteur, votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le président. La parole est à M. Mongereau, au nom du groupe des entreprises.

Entreprises - M. Mongereau

M. Mongereau. Monsieur le président, Monsieur le président de la section, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs, Chers collègues, 2 100 milliards d'euros et 18,9 % du PIB ! Voilà ce que représente aujourd'hui l'économie non déclarée dans les pays de l'Union européenne.

Rien que pour la France, c'est 219 milliards d'euros et 10,8 % du PIB, sans oublier ce qu'elle génère en termes de précarité pour les travailleurs, de concurrence déloyale entre les entreprises, de manque à gagner pour l'État et de moyens humains et financiers à déployer.

Le groupe des entreprises partage d'ailleurs le constat formulé dès l'introduction du projet d'avis selon lequel l'économie non déclarée constitue une atteinte au principe qui sous-tend notre modèle économique et social. Constat qui revêt une acuité toute particulière dans le contexte économique actuel.

Face à de tels enjeux, le groupe des entreprises est convaincu de la nécessité et de l'utilité pour le CESE d'examiner la question des conséquences économiques financières et sociales de l'économie non déclarée.

Et surtout, cet avis est l'occasion d'appeler à une responsabilisation de l'ensemble des acteurs, État, collectivités, entreprises, consommateurs.

En ce sens, le groupe tient à saluer la qualité du travail du rapporteur ; la dynamique constructive insufflée par Bernard Farriol nous a permis de travailler

dans des conditions optimales et d'aboutir à un projet d'avis complet et pédagogique.

Le groupe des entreprises tenait à cet effort de pédagogie, d'une part, pour dépassionner le débat, d'autre part, pour proposer une définition et une évaluation économiquement tenable d'un phénomène qui reste par nature difficilement appréhendable.

Le projet d'avis évite l'écueil d'une vision simpliste occultant la complexité de ce phénomène. Il a en particulier le mérite de démontrer que les conséquences dommageables de l'économie non déclarée ne concernent pas uniquement les travailleurs et les consommateurs, mais aussi les comptes publics, les entreprises et donc la croissance. Ce projet d'avis permet également de rappeler le rôle joué par la rigidité de notre environnement normatif dans le développement de l'économie non déclarée. La complexité et l'instabilité de notre système législatif, jointes au poids des prélèvements sociaux et fiscaux, nuisent au développement de l'économie, contribuant ainsi à la progression du chômage et alimentant le cercle vicieux d'une économie non déclarée. La concurrence normative internationale au sein même de l'Union européenne vient à son tour accélérer le phénomène.

S'agissant de la concurrence normative, nous aurions souhaité pouvoir traiter plus en détail la question du détachement des travailleurs qui, utilisé frauduleusement, engendre une concurrence déloyale qui fragilise de nombreuses entreprises. Néanmoins, les aménagements apportés par le rapporteur dans le projet d'avis permettent d'ores et déjà une première mise en perspective.

Enfin, s'agissant des préconisations pour lutter contre l'économie non déclarée, là encore, le groupe des entreprises approuve l'approche équilibrée du projet d'avis qui allie utilement prévention et dissuasion.

Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises votera ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Levaux, du groupe des personnalités qualifiées.

Personnalités qualifiées - Mme Levaux

Mme Levaux. La question abordée par votre projet d'avis, Monsieur le rapporteur, sur les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée révèle, par son titre même, un axe de travail explicite sur l'économie non déclarée qui ne se confond pas tout à fait avec l'économie informelle ou souterraine.

Dans votre projet d'avis, vous avez pris la précaution de la définir en vous appuyant sur plusieurs travaux de qualité, et la définition que vous reprenez, qui est également celle de l'OCDE, précise que « *l'économie souterraine n'inclut pas les activités illégales ou les crimes, ou les activités domestiques qui, de par la loi, n'ont pas besoin d'être déclarées.* »

Vous faites également état d'un texte de Pierre Rosanvallon qui conclut par ces mots : « La seule marque distinctive de l'économie souterraine réside dans le fait qu'elle regroupe des échanges non soumis au regard de l'État. C'est le rapport à l'État qui est le critère distinctif. »

Vous mettez en avant les conséquences économiques et sociales consécutives à des activités non déclarées essentiellement regroupées autour de la relation employeurs/salariés. Avec justesse, vous identifiez - et c'est tout l'intérêt de ce projet d'avis - les facteurs multiples, les causes économiques et sociales, les conséquences sociétales, mais vous pointez également l'impact des décisions et réglementations issues tant des négociations sociales que de l'État, leur empilement et leur complexité. C'est courageux et mesuré.

L'État providence ne facilite pas toujours la lutte contre l'économie non déclarée. Vous appelez à un sursaut citoyen et à la prise de conscience du caractère anticivique de la fraude et soulignez même qu'elle devrait être inculquée dans les écoles. Vous alertez les représentants des employeurs et des salariés, préalablement à l'adoption de nouvelles règles, sur la nécessité d'en apprécier l'impact sur le risque de fraude engendré par la complexité d'application. Je ne peux que vous rejoindre dans votre recommandation.

Enfin, vous proposez de rendre obligatoire l'usage du chèque emploi-services pour le versement du salaire des employés de proximité. Ma fonction de présidente de la Fédération des particuliers employeurs de France m'amène à compléter votre analyse. Notre expertise du secteur de l'emploi à domicile et la situation actuelle de dégradation de l'emploi déclaré - constatée par les chiffres rendus publics par l'ACOSS - peuvent éclairer sur ce sujet. Vous avez raison de recommander une plus grande utilisation encore du CESU : rappelons que 70 % des 3,6 millions de particuliers employeurs y ont aujourd'hui recours. Nous accompagnons ce mouvement en sollicitant une plus grande facilité encore par la dématérialisation et la déclaration en ligne.

Le CESU a vingt ans cette année. C'est très certainement un modèle abouti et réussi de simplification, à la fois de la déclaration pour les employeurs, mais également de la fiche de paye pour les salariés. Nous ne pouvons qu'encourager les acteurs économiques d'autres secteurs à s'engager dans cette voie. Des études de l'INSEE - sur notre secteur de l'emploi entre particuliers à domicile - en matière de travail non déclaré, sont réalisées tous les dix ans. La dernière étude date de 2005 et présente une baisse significative de l'emploi non déclaré. Celui-ci est passé de 50 % en 1995 à près de 30 % en 2005. La prochaine étude est prévue en 2015.

Parallèlement à cet effort de simplification, il faut également noter un effort de solvabilisation et de réduction du coût de l'emploi depuis 1994 et dont la conséquence cumulée avec l'utilisation du CESU a conduit à une croissance continue depuis vingt ans et ce jusqu'en 2012 et 2013, dates auxquelles la suppression des allègements de charges a détruit 27 millions d'heures déclarées en un an, dont une grande partie a basculé dans le non-déclaratif.

Cet exemple est utile à la compréhension des comportements individuels et collectifs que vous soulignez dans votre projet d'avis. Il y a souvent plusieurs causes à la détérioration de l'emploi déclaré. Ma conviction est qu'il est plus aisé de détruire que de reconquérir. Nous sommes collectivement responsables de cet équilibre fragile. Lorsque le travail déclaré devient moins coûteux - au sens le plus large du terme - que le travail non déclaré, il facilite les comportements vertueux et civiques.

Je voterai ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Le Clézio, au nom du groupe de la CFDT.

CFDT - M. Le Clézio

M. Le Clézio. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, la première des préconisations de ce projet d'avis aurait suffi à ce que la CFDT le vote. Alors que, depuis des années, il ne se passe pas une semaine sans que le concert anti-impôt ne se fasse entendre, il est réjouissant que notre Conseil affirme avec insistance l'impérieuse nécessité de restaurer la morale fiscale.

C'est effectivement un enjeu majeur : considérer notre pacte social, reconstruire des services publics de qualité, accroître l'investissement public, supposent de payer des cotisations sociales et des impôts. Sans doute n'avons-nous pas tous, ici, la même notion de la justice fiscale, mais s'accorder sur ce devoir qu'ont les citoyens et les acteurs économiques de s'acquitter de leurs contributions est un premier pas essentiel.

D'une manière plus générale, nous approuvons l'équilibre du projet d'avis qui s'appuie sur une démarche de sensibilisation, de prévention, puis de sanction renforcée. Nous partageons en particulier les préconisations qui visent à renforcer la prévention de la fraude, améliorer la transparence des transactions et en premier lieu celle du paiement de la rémunération des salariés.

La CFDT se bat depuis de nombreuses années, à Bercy comme à l'ACOSS - qui regroupe les URSSAF - pour que les contrôles et les moyens des services concernés soient renforcés. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de trouver cette exigence en bonne place dans ce projet d'avis ; c'est d'autant plus nécessaire dans le cadre d'une coopération renforcée entre les administrations de différents ministères.

La coopération est efficace, mais elle prend du temps. Tous les rapports le prouvent : consacrer plus de moyens à la lutte contre la fraude fiscale et sociale est une opération rentable. Pourtant, avec une constance imperturbable et paradoxale, les gouvernements successifs réduisent ces moyens. C'est sur ce point que le projet d'avis qui nous est présenté à un petit côté surréaliste.

Au moment même où la section de l'économie et des finances achevait l'examen de ce texte, le Conseil d'administration de l'ACOSS se prononçait sur le projet de convention d'objectifs et de moyens qui la lie à l'État pour les quatre ans à venir, avec à la clé une suppression de 1 120 emplois, soit 8 % des effectifs ! Et c'est bien le contrôle qui sera le premier à en pâtir puisqu'il est d'ores et déjà prévu que des pans entiers de déclarations ne soient plus ou pas soumis au contrôle.

Que l'on en juge :

- . pas de contrôle du CICE ;
- . pas de contrôle de la modulation des cotisations chômage ;
- . contrôle des cotisations AGIRC-ARRCO reporté à 2017 si l'État l'autorise ;
- . pas de contrôle des particuliers-employeurs.

Sur ce dernier point, il est dommage que le projet d'avis évoque à peine la fraude, consentie ou exigée, des particuliers employeurs. C'est un sujet sur lequel nous ne disposons que de peu de données, une fraude particulière, hélas pas toujours considérée comme telle par les intéressés - employeurs comme employés - et que les services de contrôle, démunis d'un point de vue juridique, appréhendent difficilement. Cette question mériterait d'être approfondie.

Deux remarques avant de conclure.

La première pour regretter l'absence de référence dans ce projet d'avis à la déclaration sociale nominative (DSN) qui, en plus de ses autres intérêts, constituera en 2016 un levier nouveau et puissant de lutte contre la fraude.

La seconde pour remercier le rapporteur d'avoir « *remis les pendules à l'heure* » s'agissant de la directive européenne sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne. Effectivement, ce n'est pas cette directive qui crée des distorsions de concurrence, mais son non-respect par des entreprises malhonnêtes. Encore fallait-il que ce soit dit.

La CFDT votera ce projet d'avis.

M. le Président. La parole est à M. Verdier, au nom du groupe de la coopération.

Coopération - M. Verdier

M. Verdier. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, il est par définition difficile de déterminer l'importance du travail non déclaré. Le projet d'avis contribue à une meilleure identification et connaissance de ce phénomène, qui peut revêtir de nombreuses formes, comme le travail sous-déclaré ou réalisé sous un faux statut. Il peut toucher des ressortissants nationaux, comme des migrants réguliers ou irréguliers. Le recours au travail non déclaré est par ailleurs plus répandu dans les secteurs à haute intensité de main d'œuvre. Il est le fait de certains entrepreneurs et salariés qui tirent volontairement parti du système, mettant ainsi en péril la solidarité nationale.

Le projet d'avis souligne bien les conséquences sociales et économiques de l'économie non déclarée. Pour les entreprises, elle génère une concurrence déloyale pouvant mettre en péril la survie d'une très grande majorité des entreprises respectant les règles. Les incidences individuelles pour les salariés sont également importantes, en matière de couverture sociale notamment. Les travailleurs non déclarés sont privés des avantages que leur conférerait un contrat de travail formel, tels que la formation, un profil professionnel spécifique, des augmentations de salaire, le sentiment d'appartenir à l'entreprise.

Le travail non déclaré a également une incidence considérable sur les finances publiques du fait des pertes qu'il implique en termes de recettes fiscales et de cotisations sociales. À juste titre, le projet d'avis insiste sur ce point. La lutte contre le travail non déclaré passe par un bon équilibre entre prévention, contrôles et sanctions.

Concernant les mesures de prévention, il s'agit de simplifier les procédures, de réduire les coûts qui limitent la création et le développement des entreprises, tels les obstacles à la déclaration du travail, en particulier des « jeunes pousses » et des TPE qui n'ont, par exemple, pas de DRH.

Concernant les contrôles et les sanctions, il s'agit de renforcer les contrôles ciblés et d'appliquer des sanctions appropriées à l'encontre de ceux qui profitent du travail clandestin, par une meilleure coordination des autorités compétentes (le fisc, l'inspection du travail, la police, etc.). Cela passe par des mécanismes de sanctions dissuasifs et proportionnés.

Il est donc important de réduire les avantages économiques du travail non déclaré afin de renverser le rapport risques/bénéfices. Les effets de la surréglementation et du poids excessif de la fiscalité pesant sur les acteurs économiques ne sont pas à négliger. Ainsi, le travail engagé de simplification administrative doit se poursuivre et s'amplifier.

Comme l'a récemment souligné le Comité économique et social européen, une lutte efficace passe également par un échange systématique d'informations, de données et d'analyse au niveau de l'Union européenne, de manière à assurer la participation et la coopération des autorités responsables et des partenaires sociaux concernés.

Monsieur le rapporteur, nous avons apprécié la qualité de vos travaux, votre qualité d'écoute. Le groupe de la coopération votera votre projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Capdeville, au nom du groupe des professions libérales.

Professions libérales - M. Capdeville

M. Capdeville. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, le projet d'avis nous rappelle que l'économie informelle et protéiforme représente une part non négligeable du PIB. En privant les comptes publics de recettes, elle fragilise le niveau de notre protection sociale, crée des

situations de concurrence déloyale entre entreprises, provoque une insécurité individuelle privant le salarié d'un accès aux droits ou le consommateur de moyens de recours ou de garantie. Plus grave encore peut-être, elle conduit à un affaiblissement de la morale citoyenne ainsi qu'à la dépréciation de l'État de droit.

Qu'y-a-t-il de commun entre une entreprise redressée pour des faits qualifiés de « travail dissimulé » sciemment organisé, une petite entreprise victime de la complexité administrative ou de l'empilement normatif, un individu pour lequel le travail dissimulé choisi constitue un amortisseur financier, ou un conseiller fiscal dont l'une des activités est l'optimisation fiscale ? La diversité des situations mérite qu'on étudie les responsabilités, qu'on dénonce les comportements abusifs et qu'on sanctionne à la hauteur des préjudices. Le projet d'avis a raison de proposer de mieux discriminer le traitement légal, en différenciant les petites fraudes et les fraudes organisées, les secondes étant le fait de structures quasi-mafieuses et à l'origine de manques à gagner considérables.

Nous regrettons que le périmètre du projet d'avis lui interdise d'aborder l'évasion fiscale, les paradis fiscaux, le blanchiment, l'argent de la drogue et autres activités criminelles drainant pourtant des sommes colossales, bien supérieures aux montants financiers soustraits au Trésor public du seul fait du travail dissimulé, et que certains États n'hésitent pas à comptabiliser dans leur PIB.

Le projet d'avis oscille entre prévention, dissuasion, mais aussi stigmatisation des entreprises. Faut-il rappeler que l'immense majorité des redressements URSSAF concerne des employeurs de bonne foi qui n'ont pas interprété correctement des textes incompréhensibles. Toute préconisation visant le dialogue, la simplification administrative, l'éducation économique et financière nous agréée.

En matière de prévention les avocats ou experts comptables ont depuis toujours un rôle d'alerte et de sensibilisation, leur intervention étant devenue indispensable pour guider l'entrepreneur dans le maquis des textes.

Le projet d'avis recommande, à juste titre, de renforcer les partenariats, pour combattre la mise en œuvre frauduleuse de la directive sur le détachement des travailleurs, qui crée une concurrence déloyale. Le groupe des professions libérales souhaite que soit renforcée la lutte contre la fraude transnationale et les effets d'aubaine, en coopération avec les autres États-membres.

Que dire de la multiplication des faux travailleurs indépendants, parmi lesquels certaines formes d'auto-entreprenariat ? Nous demandons le renforcement des contrôles sur ce point. Que dire également de la responsabilité des maîtres d'ouvrage ou des consommateurs à la recherche du meilleur prix, s'exonérant des conséquences économiques et sociales de l'utilisation d'une main d'œuvre *low cost*, mettant ainsi l'offre sous pression... ces maîtres d'ouvrage et consommateurs pourtant tout aussi attentifs à bénéficier de leurs propres droits sociaux.

Soutenant les mesures recommandées dans le projet d'avis qui placent le citoyen face à ses responsabilités, le groupe des professions libérales le votera.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole et à M. Lamy, au nom du groupe de la CFE-CGC.

CFE-CGC - M. Lamy

M. Lamy. Depuis 1983, le travail clandestin a évolué mais pas dans le bon sens. La mondialisation et surtout la sacralisation de la concurrence et du néolibéralisme en Europe ont offert un cadre favorable à la fraude *via* des techniques nouvelles - notamment en donnant des opportunités de contourner les règles *via* le système des travailleurs détachés - même si ce n'est pas une obligation de s'en servir pour tricher.

La quête du profit à tout prix, le mépris de l'intérêt collectif, le chacun pour soi, en se développant, mettent en danger nos sociétés bien au-delà de ce dont nos concitoyens sont conscients. Dans le monde actuel, les États manquent souvent de courage pour protéger les valeurs et les citoyens face à l'avidité de certains, tant ils redoutent que des capitaux quittent le territoire dès lors qu'il deviendrait trop difficile à leurs détenteurs d'échapper à leurs obligations. Pourtant, on voit bien que lorsqu'une politique déterminée de fermeté est appliquée, des résultats positifs sont enregistrés. Il en est ainsi en ce qui concerne la lutte contre les paradis fiscaux, suite aux mesures prises par les USA, puisque des capitaux rentrent précipitamment dans leur pays d'origine.

L'économie non déclarée constitue un manque à gagner important pour les comptes publics et les comptes sociaux. Selon la Commission européenne, l'économie souterraine représenterait entre 7 et 16 % du PIB de l'Union européenne et concernerait l'équivalent de 7 à 19 % des emplois déclarés. On peut estimer l'économie non déclarée à environ 10 % du PIB dans les pays occidentaux et à 50 % dans les pays en développement.

Cela légitime selon nous une politique volontariste de vigilance et de condamnation des pratiques délictueuses en la matière. C'est notre modèle même de société qui est en jeu si l'on n'y prend pas garde. D'un côté, l'Europe fustige les déficits des États, notamment les déficits sociaux. De l'autre, elle met en place des mesures empêchant de se protéger de ces délits. N'en vient-on pas à mettre en cause des politiques de protection sociale que l'on dit trop coûteuses lorsque, dans le même temps, on songe à ne plus rendre la délinquance financière susceptible de peines de prison ?

Il est troublant de constater le manque de moyens dont dispose l'administration fiscale pour s'attaquer à ce problème. De plus, les sommes récupérées à l'issue des contrôles ne représentent en moyenne que 15 % de celles qui avaient été distraites au fisc par les personnes contrôlées. Est-ce suffisamment dissuasif ?

Concernant les comptes sociaux 2012, le manque à gagner est évalué entre 20 et 24 Md€. Les sommes récupérées ont atteint moins de 300 M€.

Lorsque l'on prône une plus grande sévérité vis-à-vis des contrevenants, il faut bien tenir compte de la complexité de notre législation, qui peut générer des erreurs. Mais la mansuétude, compréhensible lors de premières condamnations, devrait faire place à des peines plus lourdes en cas de récidive.

Notre rapporteur a raison d'insister sur le renforcement de la prévention et la pédagogie qui doivent être développés car trop d'entreprises et de citoyens fraudent comme M. Jourdain faisait de la prose : sans le savoir. Combien de personnes ont cédé à la tentation de payer un service au noir sans pour autant se sentir coupables ? Et pourtant, sans eux, les entreprises qui leur proposent ce genre de transactions, ne le feraient pas. Ils participent au creusement des déficits et à l'encouragement des fraudeurs.

Dès le départ, la section a décidé de restreindre le sujet de cette saisine à l'économie non déclarée. Il en reste donc un goût d'inachevé, mais le rapporteur n'y est pour rien et la CFE-CGC votera le projet d'avis.

Cependant, nous souhaiterions qu'à l'avenir, le sujet soit étendu aux activités illégales, au blanchiment d'argent et à l'organisation « industrielle » d'un système d'évasion fiscale, car pour l'instant, nous n'avons exploré que la partie émergée de l'iceberg.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Arnell, au nom du groupe de l'Outre-mer.

Outre-mer - M. Arnell

M. Arnell. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, des études font apparaître que l'existence de ce secteur informel, aussi anormale et inquiétante soit-elle, démontre également une vitalité économique et une capacité d'initiative bien réelles.

Dans nos sociétés ultramarines, économiquement et socialement très précaires, la culture de la débrouillardise est très marquée et le travail informel est profondément ancré sans que cela fasse l'objet d'une condamnation morale collective. Pour autant, il y a en effet nécessité d'aider à l'officialisation du travail informel.

Sur cette question, le groupe de l'Outre-mer partage les recommandations proposées dans le projet d'avis, axées sur la prévention et la pédagogie.

Il y a en effet dans nos collectivités un travail important de sensibilisation à faire auprès de la population. Le microcrédit, qui, d'ailleurs, fait l'objet d'une étude en délégation de l'Outre-mer, peut constituer un instrument efficace et adapté parmi d'autres pour faciliter l'officialisation de l'activité.

L'obtention de ce type de prêts à des conditions et des exigences bien moins élevées que pour des prêts classiques peut constituer un élément moteur dans l'officialisation d'une activité, la croissance du chiffre d'affaires permise par ce prêt permettant entre autres de s'acquitter des cotisations sociales et de diverses taxes.

D'autres recommandations proposées par ce projet d'avis, telles que celles visant à rendre obligatoire l'usage du chèque emploi-service pour le versement du salaire des employés de proximité, doivent permettre d'aider à cette officialisation.

Vous l'aurez bien compris, nous voterons le projet d'avis. Merci.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Djebara, au nom du groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse - M. Djebara

M. Djebara. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les conseillers, le groupe des organisations étudiants et mouvements de jeunesse souhaite, dans un premier temps, exprimer un regret quant au périmètre retenu pour le projet d'avis présenté aujourd'hui.

Celui-ci nous semble trop restreint et le choix d'écarter les enjeux liés à l'évasion fiscale nous apparaît peu opportun au regard de l'importance de ses conséquences économiques et sociales qui, nous le rappelons, prive chaque année la France de 60 à 80 Md€ de revenus.

De la même façon, nous regrettons le choix fait de ne pas traiter les conséquences du non-respect par les entreprises des réglementations, en particulier celle concernant le droit du travail et les normes environnementales. Cependant, plusieurs points ont retenu notre attention et méritent d'être soulignés.

Nous adhérons pleinement à l'inclusion des faux statuts de travail dans les délits relevant de l'économie non déclarée. Dans le contexte de crise et de forte concurrence sur le marché du travail, les jeunes sont trop souvent contraints de renoncer à des conditions de travail de qualité, et notamment à leurs droits en matière de protection sociale. Cela pose également de lourds problèmes en matière d'accès au logement et au prêt bancaire.

Les stages, s'ils complètent utilement la formation théorique dispensée aux étudiants, donnent malheureusement lieu à des abus et peuvent parfois être davantage assimilés à du sous-emploi.

Le projet d'avis mentionne à ce titre le recours abusif aux stagiaires dans le secteur de l'économie numérique. Ce secteur est en réalité loin d'avoir le monopole de cet abus, et à cet égard, le sujet aurait mérité un traitement plus important.

Dans ses travaux sur l'emploi des jeunes, notre assemblée avait notamment préconisé un meilleur suivi statistique des stages et un renforcement des missions d'inspection ciblées sur la question des abus de stages. Une proposition de loi tendant à l'encadrement des stages est en cours d'examen.

Ses dispositions, qui prévoient notamment l'inscription des stagiaires dans le registre unique du personnel ou la limitation de leur nombre en fonction des effectifs de l'entreprise, vont dans le bon sens et nous leur apportons notre soutien.

Enfin, de la même façon que beaucoup de jeunes en recherche d'un premier emploi acceptent de travailler avec un statut de stagiaire, le recours au statut d'auto-entrepreneur a également été galvaudé et peut constituer un moyen pour l'employeur d'échapper aux cotisations, ainsi que le mentionne le projet d'avis, ce dont nous nous félicitons.

Pour les raisons exprimées, notre groupe votera en faveur du projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Bastian, au nom du groupe de l'agriculture.

Agriculture - M. Bastian

M. Bastian. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs, Chers collègues, le travail que vous avez eu l'ambition de mener, Monsieur le rapporteur, n'a pas été facile.

En effet, définir et mesurer ce qui, par définition, reste caché a été un obstacle à ces travaux. Nous avons bien entendu manqué d'éléments statistiques. Vous avez toutefois brossé un panorama très intéressant de la question et mis à jour plusieurs initiatives prises par différents secteurs d'activité.

Le secteur agricole est depuis plusieurs années préoccupé par la question du travail illégal en raison de la main-d'œuvre importante à laquelle font appel de nombreux producteurs. Aussi, pour faciliter l'embauche et la déclaration des salariés pour de courtes périodes a été mis en place en 1999, sur impulsion de la profession agricole, le Titre emploi simplifié agricole (TESA). Toute mesure de simplification va dans le sens d'une réduction du travail illégal.

Par ailleurs, les agriculteurs ont réaffirmé en 2014, dans une convention avec d'autres organisations professionnelles et des syndicats de salariés, leur volonté d'accroître la prévention, d'accroître la coordination des services et de mieux cibler les contrôles. C'est aussi ce que vous proposez dans ce projet d'avis, Monsieur le rapporteur.

Cette convention se décline ensuite localement. Il s'agit pour nous d'un outil aidant à la prise de conscience du préjudice que cause le travail illégal. Cela constitue tout d'abord une atteinte aux droits des salariés et, pour la collectivité, cela réduit des recettes fiscales et fausse la concurrence.

À cet égard, nous adhérons tout à fait au développement que vous consacrez à la nécessaire éducation au rôle de l'impôt et aux fondamentaux de notre modèle social, ce qui demande également, comme vous le proposez, de rendre les normes sociales, fiscales et environnementales plus intelligibles et plus facilement applicables, en particulier pour les TPE.

Le groupe de l'agriculture se prononcera en faveur de ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Virlouvet, au nom du groupe environnement et nature.

Environnement et nature - M. Virlouvet

M. Virlouvet. Monsieur le président, Monsieur le président de la section, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs, Chers collègues, l'économie non déclarée recouvre un large champ comprenant à la fois les activités légales pratiquées de manière illégale et les activités illégales.

Le projet d'avis commence par distinguer les différents aspects de l'économie non déclarée, puis il fait le choix de resserrer la focale sur le seul travail dissimulé, ce qui permet un projet d'avis concis.

En revanche, ce choix a négligé le traitement de la fraude fiscale, pourtant, dans le périmètre de la saisine. Ce choix - que nous regrettons - a également conduit à éluder, malgré l'insistance de notre groupe, les activités économiques qui ignorent ou négligent les règles environnementales et qui, de fait, portent préjudice à la société et profitent d'une concurrence déloyale.

En ce qui concerne le travail dissimulé, le projet d'avis s'est attaché à éclairer un domaine opaque par nature en commençant par évaluer l'ampleur du phénomène. Avec un tact certain, les secteurs concernés ont été abordés.

Le projet d'avis évoque aussi les éléments économiques à l'échelle de la société qui peuvent faire varier la part du travail dissimulé dans l'activité. Il présente, à l'échelle individuelle, les motivations possibles qui peuvent conduire l'employeur ou le salarié à recourir au travail non déclaré.

Il s'étend aussi avec raison sur le coût sociétal du travail dissimulé.

Mais surtout, alors que le travail au noir fait trop souvent l'objet de discours approximatifs, le projet d'avis apporte un recul et un niveau d'analyse bienvenus en rappelant que le travail dissimulé interroge d'abord, au-delà de la seule dimension budgétaire, la relation des citoyens à l'État, et plus globalement, au « *vivre ensemble* ».

Le taux de travail dissimulé peut alors apparaître comme un indicateur de la bonne qualité de cette relation.

Or, alors que l'actualité récente révèle une société fragmentée et que la défiance vis-à-vis de nos institutions augmente, il apparaît qu'en matière de déclaration du travail, au jeu des comparaisons internationales, la France est très bien placée. Notre pays fait partie de ceux où le travail dissimulé est le plus faible. Sans doute faut-il y voir un signe positif de fond et à contre-courant de la défiance ambiante.

De plus, les auditions ont montré que nos administrations chargées de la lutte contre le travail dissimulé étaient non seulement réactives aux évolutions récentes, notamment liées à l'ouverture des échanges, mais aussi de plus en plus efficaces dans la lutte contre la fraude. Cela ne masque en rien qu'ici comme ailleurs la coordination des différentes structures reste un défi de premier plan.

Les recommandations du projet d'avis sont mesurées et pertinentes. Elles préconisent à la fois la sensibilisation civique des citoyens et l'amélioration de la lutte contre la fraude du travail dissimulé.

Au final, elles sont au service du « *vivre ensemble* ». Nous soutiendrons donc ce projet d'avis.

(*Applaudissements*)

M. le Président. La parole est à Mme Christiane Basset, au nom du groupe de l'UNAF.

UNAF - Mme Basset

Mme Basset. Monsieur le président, Monsieur le président de la section, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, Mesdames, Messieurs.

Le présent projet d'avis s'attaque à un sujet complexe en essayant de démêler l'écheveau de l'économie non déclarée. Les préconisations que vous proposez sont intéressantes, Monsieur le rapporteur, puisqu'elles ne se contentent pas du « *y'a qu'à faut qu'on* ». Au contraire, elles tentent, dans un premier temps, de cerner les causes de l'économie non déclarée, pour seulement ensuite, donner les moyens d'actions d'une lutte contre ce fléau économique et social.

Le groupe de l'UNAF est sensible à ce sujet de l'économie non déclarée, car en trame de fond elle fait planer sur les politiques publiques, au premier rang desquels la politique familiale, une menace en raison du plus faible rendement de l'impôt et des cotisations sociales qu'elle entraîne.

Autre source d'inquiétude sur les conséquences de l'économie souterraine, c'est le risque d'une perte de valeur sur le rôle de l'impôt et sur le civisme fiscal. Car l'impôt ne peut se réduire à la simple dimension de la contrainte, il est la base de notre démocratie. La société, expression de la vie commune, ne peut pas exister sans règles, notamment sans fiscalité, qui permet la régulation sociale.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'UNAF retient avec intérêt dans les préconisations, celle qui précise, je vous cite, monsieur le rapporteur : « *le*

caractère anti-civil de la fraude devrait être inculqué dans les écoles lors des cours d'instruction civique». L'objet serait ainsi de restaurer la morale fiscale.

L'importance de l'éducation par les parents et l'école, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, est la clé d'une vie en société plus harmonieuse.

Enfin, le groupe de l'UNAF tient à souligner l'approche graduée à mettre en œuvre dans la lutte contre l'économie non déclarée, retenue dans le projet d'avis. En effet, plutôt que de privilégier la sanction et la contrainte, l'avis met en avant la prévention, puis le ciblage des contrôles et le renforcement des partenariats, pour finir sur l'accroissement des sanctions pour les cas répréhensibles.

Le groupe de l'UNAF vous remercie, monsieur le rapporteur, pour le travail réalisé, et votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Bressy, au nom du groupe de l'artisanat.

Artisanat - M. Bressy.

M. Bressy. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, mes Chers collègues. Si le travail dissimulé, partie importante de l'économie non déclarée, est par nature difficile à évaluer, les études confirment qu'il se développe. Or, ses préjudices sont nombreux.

En premier lieu, le manque à gagner qu'il représente pour les comptes sociaux et fiscaux, alors que chacun est aujourd'hui appelé à faire des efforts pour le redressement des comptes publics.

En second lieu, les entreprises respectueuses de la réglementation subissent de plein fouet la concurrence déloyale des fraudeurs, alors qu'elles doivent déjà faire face aux conséquences d'une économie en berne.

À cela s'ajoute l'insécurité sociale dans laquelle se trouvent les salariés non déclarés, et plus largement le risque d'un l'affaiblissement de la confiance dans l'État de droit.

La lutte contre l'économie non déclarée représente un enjeu majeur, et son efficacité exige une approche globale autour de plusieurs leviers : la prévention, le contrôle et la sanction.

Renforcer le volet préventif suppose d'agir tout d'abord sur les facteurs d'irrégularité.

À ce titre, une réglementation trop complexe ou trop fréquemment modifiée peut conduire les entreprises, en particulier les TPE, à faire involontairement des déclarations erronées.

Au contraire, un excès de simplification peut aussi générer de la fraude : c'est ainsi que certains auto-entrepreneurs n'hésitent pas à minimiser leur chiffre d'affaires pour continuer à bénéficier des avantages attachés à leur régime.

Ces deux types de facteurs attestent de la nécessité d'évaluer systématiquement les impacts de toute nouvelle réglementation, et d'y associer les représentants des acteurs concernés.

Il faut par ailleurs favoriser l'acceptation des prélèvements obligatoires, ce qui renvoie notamment à la question du niveau comme de la juste répartition des impôts et des charges.

Enfin, les partenariats entre pouvoirs publics et organisations professionnelles ou chambres consulaires, doivent être poursuivis, car ils permettent des actions au plus près du terrain afin de prévenir et de lutter contre toutes les formes de travail illégal.

À côté du volet préventif, renforcer l'efficacité des contrôles est une condition indispensable, tant pour sanctionner ceux qui se livrent à des comportements irréguliers, que pour dissuader les éventuels candidats à la fraude, mais aussi pour conforter ceux qui sont respectueux de la réglementation.

À ce titre, l'artisanat, premier employeur de France, tient à souligner les problèmes posés par la croissance exponentielle du recours aux travailleurs détachés. Véritable arme de *dumping* social, elle conduit à détourner les marchés et l'emploi de nos entreprises, notamment dans le secteur du bâtiment.

Contre tous ceux qui abusent de cette situation, au-delà de ce que permet la directive européenne, il est impératif de mieux organiser les contrôles et la coopération entre États-membres. À cet égard, le durcissement des sanctions prévues par la récente loi envers maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordre peu scrupuleux constitue une avancée encourageante.

Le projet d'avis formule des propositions équilibrées entre le préventif et le répressif, et le groupe de l'artisanat le votera.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Louis, au nom du groupe de la CFTC.

CFTC - M. Louis

M. Louis. Dans une société bénéficiant d'un niveau élevé de protection sociale, niveau auquel la CFTC est particulièrement attachée, les conséquences de l'économie non déclarée sont redoutables.

Ce phénomène témoigne par ailleurs d'un repli sur soi et d'un affaiblissement de la conscience collective, caractéristique d'une société en crise. Même si certains pays ont pu accepter un développement comportant une certaine part d'économie non déclarée, le modèle n'est pas viable sur le long terme.

Comme le montre le projet d'avis, le poids du travail dissimulé est particulièrement important dans un certain nombre de secteurs, comme par exemple le bâtiment, les hôtels, les restaurants.

Le groupe de la CFTC est particulièrement attentif au secteur des services à la personne. Des dispositifs fiscalement avantageux avaient permis de donner

une couverture sociale à un nombre de personnes employées. Or, la récente réduction de ces avantages se traduit par un retour à l'emploi non déclaré ou partiellement déclaré.

Sans vouloir nous faire les chantages du système Laffer, ceci tend à montrer qu'il faut trouver un juste équilibre, et que trop de contraintes conduit au contournement des règles. Il nous paraît urgent que des mesures, mais des mesures stables et durables, soient prises.

Le groupe de la CFTC est aussi attentif aux conséquences de la concurrence internationale, conduisant à l'embauche d'ouvriers à bas salaire. Le détachement, ou la libre prestation de service, pose un certain nombre de problèmes. Le contrôle sur le terrain est particulièrement difficile, entre autres, faute de moyens humains. D'autant plus que la vérification des informations auprès du pays d'origine est pratiquement impossible, d'autant qu'il y a la barrière de la langue.

Le recours aux travailleurs détachés est de plus parfois utilisé frauduleusement.

Les mesures prises au niveau de l'Union européenne en avril 2014, amendant la directive de 1996, nous paraissent insuffisantes. Le problème doit être à nouveau revu par les États européens.

Sur un autre registre, l'empilement de textes peut conduire à l'impossibilité d'appliquer la loi efficacement et ouvre parfois la porte au contournement.

Comme le souligne le projet d'avis, le travail de simplification doit se poursuivre impérativement. De même, il est indispensable de donner aux URSSAF les mêmes moyens d'agir, suite à un contrôle, que ceux dont bénéficie l'administration fiscale.

Votre projet d'avis, monsieur le rapporteur, ouvre d'importants champs de réflexions. Notre groupe émettra un avis positif.

(Applaudissements.)

(M. Delevoye, Président, reprend sa place à la tribune)

M. le Président. La parole est à Mme Dupuis, au nom du groupe de l'UNSA.

UNSA - Mme Dupuis

Mme Dupuis. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs, pour l'UNSA, ce projet d'avis - malgré des recherches souvent poussées - présente plus d'intérêt pour les questions qu'il pose que pour les réponses qu'il présente.

L'UNSA constate que les informations s'appuient beaucoup sur les recherches de Friedrich Schneider fondées essentiellement sur une approche dérégulatrice.

Pourtant, dans le paragraphe sur les « *Méthodes d'évaluation* » sont pointés des résultats qui peuvent varier du simple au septuple ! Avec de tels écarts, des méthodes comparatives n'ont aucun sens.

L'UNSA constate qu'il existe des données fiables fondées sur les redressements effectués par les administrations en charge du contrôle des activités visées par la saisine. Celles-ci sont citées dans le chapitre sur les « *Secteurs concernés* » de la première partie du projet d'avis, notamment lorsqu'il est fait état de l'évaluation de la fraude à partir de redressements effectués dans le secteur des « hôtels, cafés, restaurants, bars ».

L'UNSA regrette qu'une partie de l'économie non déclarée ait été écartée. En effet « *la fraude au sens large* », considérée par le rapporteur comme un « *concept de nature différente* », est laissée de côté - alors que là aussi des données fiables existent - tout comme sont écartées de l'étude les opérations bancaires non régulées.

Des données importantes ont été fournies par le Comité national de lutte contre la fraude, le 22 mai 2014, montrant que la fraude aux prestations sociales détectée en 2013 s'élève à 562,3 millions d'euros, que celle redressée par l'URSSAF est de 290 millions et que la fraude fiscale notifiée est de 18 milliards sur cette même année ; les montants encaissés dépassant les 10 milliards.

C'est par l'analyse globale de ces comportements délictueux, par la démonstration du coût social de ces démarches qu'il sera possible de retisser les liens du « vivre ensemble » et de réintroduire du civisme fiscal et social dans l'économie française et européenne.

Des axes de luttes coordonnées se mettent en place, notre assemblée pourrait participer à leur évaluation. L'UNSA est attentive aux travaux de connaissance et de compréhension des mécanismes de la fraude. Les outils et les structures qui se mettent en place dans ce cadre, comme le *Data mining*, la coordination de l'ensemble des administrations concernées avec les magistrats, semblent encore trop ignorés.

Pour autant, l'UNSA ne souhaite pas que des systèmes de contrôles systématisés se mettent en place. Les outils de sélection existent pour différencier les usagers - globalement conformes aux lois - de quelques organisations complexes dont le but est l'enrichissement sur le dos de la collectivité.

Beaucoup de causes de l'économie non déclarée existaient déjà lors du précédent avis de 1983. La principale évolution provient de l'utilisation frauduleuse, et parfois mafieuse, de travailleurs détachés.

L'UNSA considère qu'une meilleure coordination européenne doit être mise en place et que les sanctions pénales doivent viser à la fois les entrepreneurs installés fictivement dans un autre pays et les responsables de l'environnement matériel dans le pays d'exécution de la mission (logement, transport, démarchage, etc.)

Enfin, nous regrettons que le projet n'évoque pas l'accord global en matière de lutte contre la fraude au détachement de salariés, élaboré lors du Comité des représentants permanents de l'Union Européenne le 5 mars 2014, dont l'objectif est de conforter les contrôles et de responsabiliser les parties.

L'UNSA, tout en soulignant la qualité de l'étude, considère que le travail n'est pas achevé. Des aspects fondamentaux sont laissés de côté tant au niveau de l'analyse des actions, de leur coordination, que des solutions à proposer ou à promouvoir afin que la liberté de vivre et travailler en Europe soit intimement liée à l'égalité et à la solidarité de tous.

L'UNSA s'abstiendra donc.

(Applaudissements)

M. le Président. L'ensemble des groupes s'étant exprimé et constatant qu'il n'y a pas de demandes de prise de parole, je déclare close la discussion générale.

VOTE SUR L'ENSEMBLE DU PROJET D'AVIS

M. le Président. Mes chers collègues, aucun amendement n'ayant été déposé sur le projet d'avis présenté par M. Farriol, rapporteur, je vous propose de procéder au vote sur l'ensemble du texte.

Les résultats du vote sont les suivants :

- Nombre de votants : 158
- Ont voté pour : 145
- Se sont abstenus : 13

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

(Applaudissements)

M. le Président. Je donne la parole au Président Martin.

M. Martin, président de la section de l'économie et des finances. Je veux féliciter Bernard Farriol qui a traité ce sujet avec compétence, détermination et un esprit constructif. Il a produit un avis équilibré et mesuré.

Je suis très heureux d'avoir autant de talents dans cette section. Il a été tout à fait extraordinaire comme l'ont été d'autres rapporteurs avant lui.

Je remercie Bruno Jeudi et nos administrateurs ainsi que les intervenants extérieurs qui ont permis d'enrichir ce dossier.

Cet avis méritait une immense majorité, c'est le cas. Je suis très heureux, je regrette simplement quelques abstentions ; peut-être qu'un jour certains pourront sortir de leur splendide isolement.

(Applaudissements)

M. le Président. Avant de clore la séance, une dernière information, pour Monsieur Mariotti, président de la section de l'aménagement durable des territoires Je vous précise que nous avons l'accord de M. Valini, secrétaire d'État à la réforme territoriale : il viendra en septembre présenter sa réforme territoriale.

Je vous rappelle nous aurons à examiner, demain en séance plénière, le projet d'avis sur *Mieux accompagner et inclure les personnes en situation de handicap : un défi, une nécessité*, présenté par Christelle Prado, rapporteur au nom de la section des affaires sociales et de la santé, présidée par François Fondard.

La séance est levée.

*
* *

La séance est levée à dix-sept heures quinze.

Prochaine séance le mercredi 25 juin 2014 à 14h30.