

**L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE :
IMPORTANCE ET CONSÉQUENCES**

**Marc-André Pigeon
Division de l'économie**

Le 2 novembre 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – DÉFINITION	3
L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – CAUSES	4
A. Les causes selon les économistes.....	5
B. Les causes selon les politologues.....	6
C. La recherche empirique des causes.....	8
L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – IMPORTANCE.....	9
L'INCIDENCE DE LA TPS SUR L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE	11
L'AGENCE DU REVENU DU CANADA ET L'INITIATIVE VISANT L'ÉCONOMIE CLANDESTINE	12
AUTRES MESURES POSSIBLES POUR ACCROÎTRE L'OBSERVATION	13
A. Réduire les taxes	14
B. Dissimuler la TPS	14
C. Renforcer les mesures d'observation.....	14
D. Simplifier le régime fiscal.....	15
E. Modifier la composition des recettes fiscales	15
CONCLUSION.....	16



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE : IMPORTANCE ET CONSÉQUENCES

INTRODUCTION

La plupart des gens ont eu des rapports avec l'économie souterraine⁽¹⁾. Peut-être les ont-ils recherchés, par exemple en omettant de déclarer certains revenus d'appoint. Ou peut-être leur ont-ils été offerts, par exemple par un mécanicien ou un ouvrier qui leur a proposé un prix moyennant un paiement en argent comptant.

Les estimations de l'importance de l'économie souterraine varient beaucoup. Cela tient en partie à ce que l'activité économique souterraine est naturellement difficile à observer et en partie à ce que les opinions divergent sur la définition de l'économie souterraine. Du début au milieu des années 1990, Statistique Canada, préconisant une définition étroite, estimait que l'économie souterraine représentait entre 1,4 et 5,2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB)⁽²⁾. D'autres, comme Gilles Paquet de l'Université d'Ottawa, adoptant une définition beaucoup plus large, situaient sa valeur entre 33 et 100 p. 100 du PIB⁽³⁾.

Bien qu'on se soit davantage préoccupé de l'économie souterraine entre le début et le milieu des années 1990, tout particulièrement après l'introduction de la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991, une étude récente donne à penser qu'elle n'est pas disparue et qu'elle demeure probablement très importante. Par exemple, les économistes David Giles et Lindsay Tedds ont affirmé en 2002 que, selon leurs recherches, l'économie souterraine aurait progressé

(1) L'économie souterraine est également appelée « économie clandestine » et « économie parallèle », ou même « travail au noir ».

(2) G. Gervais, *The Size of the Underground Economy in Canada*, Statistique Canada, Catalogue 13-603, n° 2, février 1994, p. 60; Philip Smith, « Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective », *L'observateur économique canadien*, mai 1994, p. 3.31.

(3) Gilles Paquet, « The Underground Economy », Document de travail 88-33 de l'Université d'Ottawa, 1988, p. 4.

de façon constante entre 1976 et 1995, passant d'environ 3,5 à 15,7 p. 100 du PIB⁽⁴⁾. Si l'on suppose qu'elle représentait toujours 15,7 p. 100 du PIB en 2003, sa valeur aurait été de l'ordre de 191 milliards de dollars⁽⁵⁾.

Il va de soi que les décideurs s'intéressent à l'importance de l'économie souterraine, mais ils veulent aussi en savoir davantage, notamment ce qu'elle coûte aux gouvernements en pertes de recettes fiscales, une information stratégique pour ce qui est d'éviter les déficits budgétaires et de proposer de nouvelles dépenses ou réductions d'impôt. En utilisant une définition assez large, Giles et Tedds ont estimé le manque à gagner du gouvernement fédéral sur le plan des recettes fiscales à près de 44 milliards de dollars – environ 33 p. 100 des recettes fiscales fédérales – en 1995⁽⁶⁾. S'appuyant sur une définition moins large, le vérificateur général a indiqué, dans un rapport de 1999, que l'économie souterraine coûtait aux gouvernements fédéral et provinciaux 12 milliards de dollars par an en recettes fiscales⁽⁷⁾. Pour l'exercice 2002-2003, un tel chiffre aurait représenté près de 6,7 p. 100 du total des recettes fiscales fédérales.

Le présent document abordera ces questions plus en profondeur. Il examinera certaines définitions de « l'économie souterraine », puisque la divergence à ce chapitre explique l'énorme différence des estimations mentionnées plus haut. Ensuite, il portera sur les motifs – économiques ou autres – qui poussent les gens à participer à l'économie souterraine, pour passer ensuite à quelques estimations de l'importance de cette économie et à l'analyse de l'incidence de la TPS. Les deux dernières parties porteront sur certaines mesures prises par le gouvernement fédéral pour endiguer l'activité économique souterraine et sur d'autres mesures possibles en matière de politique visant à limiter sa taille et son envergure.

(4) David E.A. Giles et Lindsay M. Tedds, *Taxes and the Canadian Underground Economy*, Canadian Tax Paper No. 106, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 2002.

(5) Cette supposition – que l'économie souterraine ait représenté 15,7 p. 100 du PIB en 2003, comme en 1995 – s'accompagne de la supposition corollaire qu'elle se soit développée au même rythme que l'économie légitime ou officielle au cours de la période.

(6) Giles et Tedds (2002), p. 236. Les auteurs définissent l'activité économique souterraine comme la somme, d'une part, des activités légales faisant intervenir l'évasion fiscale et, d'autre part, des transactions illégales. Ces définitions sont traitées en détail plus loin.

(7) Dans son rapport de 1999 (chap. 2, p. 2-7), le vérificateur général définit l'économie souterraine comme des transactions légales faisant l'objet d'évasion fiscale, mais n'inclut *pas* l'activité économique illégale (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/99menu_f.html).

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – DÉFINITION

Giles et Tedds classent les activités de l'économie souterraine de la façon suivante⁽⁸⁾ :

Tableau 1 – Classement et définition de l'économie souterraine

	Activités de marché	Activités hors marché
Activités clandestines basées sur des activités légales	1) Omettre de déclarer le revenu provenant de salaires, du travail autonome, des bénéfices, des profits, des gains en capitaux et des dividendes; fraude fiscale à la frontière au moyen du cybercommerce.	2) Omettre de déclarer des activités de troc impliquant des biens et services légaux.
Activités illégales	3) Vente de biens volés, de drogues, de biens de contrebande (pierres précieuses, tabac, alcool, animaux et plantes exotiques); honoraires pour passage clandestin de personnes; fabrication de stupéfiants; prostitution; jeux d'argent; fraude associée aux affaires, aux bénéfices et aux assurances; piratage informatique et audiovisuel; traficage électronique de caisses enregistreuses pour supprimer des relevés de transactions; vente illégale de véhicules motorisés.	4) Troc de marchandises volées, de drogues, ou de tabac ou d'alcool de contrebande; vol de marchandises pour usage personnel; production de drogues pour usage personnel; extorsion; piratage informatique et audiovisuel pour usage personnel ou troc.

Source : Giles et Tedds (2002), p. 88, Tableau 5.1.

Ce tableau permet de dégager deux définitions de l'économie souterraine utiles pour notre étude⁽⁹⁾. La première correspond aux cellules 1 et 2 du tableau 1 : l'économie souterraine consiste en des transactions intrinsèquement légales qui deviennent illégales parce qu'elles ne sont pas déclarées à l'administration fiscale intéressée⁽¹⁰⁾. Selon la deuxième, l'économie souterraine comprend des transactions intrinsèquement légales (cellules 1 et 2) et illégales (cellules 3 et 4) qui ne sont pas déclarées à l'ordre de gouvernement responsable, c'est-à-dire les quatre types d'activités figurant au tableau 1.

(8) Giles et Tedds (2002), p. 3.

(9) En utilisant le même tableau, Giles et Tedds examinent cinq définitions différentes de l'économie souterraine. Toutefois, dans la plupart des cas, ils ne font mention que des deux mentionnées ici.

(10) Il s'agit d'évasion fiscale, c.-à-d. d'évitement fiscal illégal. Les fiscalistes font normalement la distinction entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, qui est le réarrangement légal des transactions ou d'une activité économique dans le but de réduire au minimum ou d'éliminer les paiements d'impôt. Les administrations fiscales tentent de limiter l'évasion fiscale plutôt que l'évitement fiscal.

Une troisième définition beaucoup plus vaste de l'économie souterraine n'est pas illustrée au tableau 1 : elle étend la deuxième définition à *toute* activité hors marché, y compris les travaux ménagers non payés et le travail bénévole. C'est probablement la définition qui a amené Paquet à dire que l'économie souterraine se situe entre 33 et 100 p. 100 du PIB. En appliquant une définition similaire, Statistique Canada chiffre l'économie souterraine à 47 p. 100 du PIB⁽¹¹⁾. Toutefois, cette définition est rarement utilisée dans la littérature et ne cadre pas avec l'interprétation commune voulant que l'économie souterraine soit une forme « hors la loi » de l'activité économique⁽¹²⁾. Par conséquent, nous ne nous y intéresserons pas davantage. Notre analyse portera essentiellement sur la distinction que font Giles et Lindsay selon que les activités souterraines sont liées soit simplement à l'évasion fiscale, soit au caractère illicite de l'activité.

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – CAUSES⁽¹³⁾

Il vient rarement à l'idée de plusieurs citoyens respectueux de la loi de s'engager dans l'économie souterraine jusqu'à ce qu'une occasion se présente – par exemple un ouvrier qui offre un prix « argent comptant seulement » avec les sous-entendus de mise. D'une certaine façon, le dicton « l'occasion fait le larron » permet de mieux comprendre l'économie souterraine. Toutefois, pour aller au fond des choses, il faut tenter de savoir pourquoi un vendeur ou un fournisseur de services offre un prix argent comptant seulement et pourquoi l'acheteur – un citoyen respectueux de la loi – accepte l'offre.

Deux grandes théories tentent d'expliquer la participation à l'économie souterraine. La première est avancée par les économistes et la deuxième, par les politologues. La recherche empirique, qui fait l'objet de la troisième section de la présente partie, vient les compléter.

(11) Smith (1994), p. 3.29.

(12) Il faut noter également qu'en mesurant toute l'activité hors marché, cette définition pourrait également donner à penser que l'économie souterraine a rétréci depuis le début du siècle, lorsque beaucoup de ce qui aujourd'hui pourrait être considéré comme « activité de marché » se déroulait à la maison. Par exemple, ces activités pourraient inclure la garde et les soins des enfants et des personnes âgées au sein de la famille (au lieu de la garderie ou de la maison de retraite), la préparation des repas par la personne au foyer (au lieu des repas à emporter ou déjà préparés) et le niveau le plus élevé de travail manuel (au lieu du recours aux électroménagers).

(13) Cette section s'inspire en large mesure d'une recherche antérieure faite par Terrence Thomas, de la Bibliothèque du Parlement.

A. Les causes selon les économistes

Selon certains économistes, la meilleure façon de comprendre l'activité criminelle – y compris l'activité économique souterraine au sens de transactions illégales ou d'évasion fiscale concernant des transactions légales – est de la voir comme une démarche rationnelle consistant à comparer les avantages économiques d'une activité illégale et les coûts économiques de se faire prendre (amendes, prison, casier judiciaire et perte de revenu)⁽¹⁴⁾.

En d'autres mots, ces économistes croient que les criminels se comportent aussi rationnellement que n'importe quelle autre personne et de la même façon que, par exemple, une personne d'affaires qui évalue les coûts et les avantages d'un investissement. Ainsi, l'activité criminelle augmentera si la valeur de l'investissement/activité criminelle augmente ou si la probabilité d'être pris ou encore les pénalités associées à une arrestation diminuent. Ces économistes prédiront, par exemple, qu'une augmentation de la taxe sur les cigarettes ou sur l'alcool stimulera la contrebande, toutes choses égales d'ailleurs⁽¹⁵⁾. Ils soutiendront également que l'introduction de la TPS, pourtant conçue pour être « neutre » sur le plan fiscal et remplacer tout simplement l'ancienne taxe sur les ventes des fabricants, pourrait néanmoins avoir contribué à l'augmentation de l'activité économique souterraine, parce que la probabilité d'être arrêté pour évasion fiscale concernant la TPS était très faible, du moins au début, puisque les administrateurs de la taxe devaient se familiariser avec celle-ci, ses conséquences et les combinaisons typiques des fraudeurs⁽¹⁶⁾.

Enfin, une question connexe concerne l'intérêt du crime organisé lorsque les activités souterraines deviennent fortement rentables et bénéficient d'économies d'échelle. En guise d'exemple, les tenants de cette théorie économique rappelleront l'augmentation de la contrebande de cigarettes au début des années 1990, ainsi que son déclin subséquent à la suite d'une réduction draconienne des taxes fédérales et provinciales sur le tabac et de l'adoption de mesures d'observation plus efficaces au milieu des années 1990.

(14) Gary Becker, économiste à l'Université de Chicago et prix Nobel, a fait œuvre de pionnier de l'analyse économique du comportement criminel. Voir en particulier G. Becker « Crime and Punishment: An Economic Approach », *Journal of Political Economy*, vol. 76, mars-avril 1968, p. 169 à 217.

(15) Entre autres choses, cette prédiction repose sur l'hypothèse selon laquelle l'augmentation des taxes n'est pas compensée ou accompagnée par la recherche des contrevenants ainsi que par des amendes, des peines d'emprisonnement ou d'autres pénalités.

(16) Ils pourraient également soutenir que l'évasion fiscale peut avoir augmenté parce que la TPS est une taxe très visible qui apparaît au point de vente plutôt qu'à l'étape de la fabrication du produit.

B. Les causes selon les politologues

En plus de l'accent que mettent les économistes sur la rationalité de l'évasion fiscale et de l'activité souterraine, l'équité perçue est considérée comme un facteur déterminant la volonté d'une personne à s'engager ou non dans l'économie souterraine. Dans les économies développées comme celle du Canada, l'équité du système fiscal comporte deux critères :

- L'équité horizontale : Les personnes dont la situation économique est la même (en gros, revenu et déductions identiques) devraient payer les mêmes taxes.
- L'équité verticale : Les personnes qui touchent un revenu plus élevé devraient payer une plus forte proportion de leur revenu en impôt que celles dont le revenu est moins élevé (en d'autres termes, le système d'impôt devrait être progressif).

Si l'évasion fiscale est répandue, de deux personnes dans la même situation économique, celle qui ne s'y adonne pas paie davantage que celle qui s'y adonne. De surcroît, les gouvernements peuvent augmenter les taux d'imposition afin de compenser la perte causée par l'évasion fiscale, risquant ainsi d'aggraver le problème⁽¹⁷⁾. Il y a donc violation du principe de l'équité horizontale dans la mesure où des personnes dont la situation économique est la même supportent des taux d'imposition et des fardeaux fiscaux différents, parce que certaines sont disposées ou aptes à prendre part à l'activité économique souterraine. Cette situation pourrait inciter des citoyens respectueux de la loi à devenir des fraudeurs fiscaux⁽¹⁸⁾.

Le fait d'introduire une taxe régressive ou que les personnes à revenu élevé aient une propension à l'évasion fiscale peut porter atteinte au second critère, celui de l'équité verticale. Si les contribuables ont le souci de l'équité verticale, particulièrement en ce qui concerne la TPS, il y a lieu de croire que ce seront surtout les gagne-petit qui pratiqueront de

(17) Cette idée de « rendements décroissants » de l'imposition nous vient de l'économiste Arthur Laffer et a donné naissance à ce qu'on a appelé la « courbe Laffer ». Elle était basée sur le principe suivant : l'augmentation des taxes provoque une diminution de l'effort consacré au travail et l'augmentation de la consommation de loisir qui en résulte finit par entraîner une réduction des recettes fiscales. Aujourd'hui, la théorie de la « courbe Laffer » n'est pas invoquée très souvent, parce qu'il semble qu'elle soit très liée au contexte social plus vaste, comme l'indique la divergence marquée des taux d'imposition entre des pays comme les États-Unis et, par exemple, quelques-uns des pays du nord de l'Europe, où les taux d'imposition dépassent souvent 50 p. 100.

(18) L'augmentation de l'évasion fiscale peut également s'accorder avec le modèle de Becker : un citoyen qui était respectueux de la loi parce qu'il surestimait la probabilité de se faire prendre opte pour l'évasion fiscale après avoir constaté que beaucoup d'autres personnes dans la même situation économique s'y adonnent sans se faire prendre, ce qui le mène à évaluer à la hausse le rendement net du crime.

l'évasion fiscale. Il est cependant difficile d'obtenir des données pour vérifier cette hypothèse, comme la plupart de celles qui concernent l'évasion fiscale. Si, au premier coup d'œil, la TPS, comme toute autre taxe de vente, est régressive, le crédit pour la TPS⁽¹⁹⁾ atténué quelque peu ses éléments régressifs, du moins pour ceux qui ont des revenus modestes⁽²⁰⁾.

Bref, les taxes qui semblent ne pas respecter l'équité horizontale ou verticale risquent de ne pas être payées ou respectées. Un haut degré d'observation fiscale s'appuie sur une société civile dynamique, un « contrat social » sain entre administrateurs et administrés, une structure fiscale bien conçue et relativement simple et, enfin, un système approprié d'application et de sanctions pour ceux qui sont pris à tricher. Par exemple, Spiro fait remarquer que la Suisse a réussi à faire accepter l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée au moyen d'une série de référendums qui ont permis d'établir un consensus social.

Les études psychologiques du comportement des contribuables ont révélé que l'évasion fiscale augmente lorsque les gens se convainquent qu'une taxe est inéquitable. Pour protéger leur propre estime d'eux-mêmes, la plupart des gens veulent croire qu'ils sont honnêtes. En effet, une société ne peut pas aller de l'avant si ce n'est pas le cas [...] Cependant, si les gens se sentent floués par le gouvernement, ils se sentent justifiés de lui rendre la pareille.⁽²¹⁾

Selon ce point de vue théorique, la TPS accroîtra l'incidence de l'évasion fiscale dans la mesure où elle semble être inéquitable. Les faits semblent corroborer cette hypothèse, et d'aucuns ont prétendu que la TPS a joué un rôle important dans la défaite du gouvernement progressif conservateur de Kim Campbell⁽²²⁾. Il faut aussi se rappeler que la TPS est apparue à

(19) Le crédit d'impôt de la TPS est accordé en fonction du revenu du contribuable et n'est pas lié à ses dépenses. Par conséquent, les contribuables à faible revenu ont une incitation encore plus grande à éviter la TPS, parce que, en plus de ne pas la payer, ils continuent de recevoir le crédit d'impôt afférent.

(20) Même si la TPS est régressive, affirmer que les gens ne la paient pas simplement pour cette raison peut n'être qu'un simple moyen de justifier l'exercice d'une activité illégale.

(21) Peter Spiro, « Taxes, Deficits, and the Underground Economy », dans Owen Lippert et Michael Walker, *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, Vancouver, The Fraser Institute, 1997, p. 50.

(22) Selon Spiro (1997, p. 47), par exemple, « [...] du jour au lendemain la TPS est devenue la plus impopulaire des taxes imposées par le gouvernement canadien en temps de paix. Selon le chroniqueur du *Globe and Mail* Peter Cook, “de loin l’acte le plus impopulaire de l’ancien et non regretté gouvernement Mulroney a été l’imposition de la taxe sur les biens et services”. Il ne s’agit pas de sagacité rétrospective : tout au long de 1990, les journaux étaient remplis de titres : “Arguments pour une révolte contre la TPS”, “Deux tiers des Canadiens s’opposent encore à la taxe”, “La TPS fait déborder le vase”, “Les particuliers écrasés par la TPS, alors que les sociétés s’en tirent à bon compte” et “La liste des choses à acheter pour ceux qui détestent la TPS”. » [traduction]

un moment où l'économie commençait à ralentir, les taux d'intérêt grimpaient, les déficits augmentaient, les taux de chômage étaient élevés et à la hausse, le marché de l'immobilier s'affaissait, la contrebande de cigarettes était florissante et les achats au sud de la frontière posaient un sérieux problème. De l'avis de plusieurs économistes, ces facteurs cycliques devaient accroître de façon générale les avantages économiques de l'évasion fiscale et de l'activité économique souterraine par rapport au coût de se faire prendre, particulièrement en ce qui concerne la contrebande de tabac et les achats transfrontaliers, deux activités n'entraînant que des pénalités relativement mineures et ne comportant que de faibles risques de se faire prendre. Bref, certaines décisions économiques purement rationnelles ont pu converger et aggraver l'impression que la TPS et, de façon plus générale, le système fiscal étaient inéquitables.

C. La recherche empirique des causes

La recherche empirique a isolé deux grands facteurs qui pourraient influencer sur l'importance de l'économie souterraine⁽²³⁾ :

- Tout changement du taux de croissance économique mesuré, c'est-à-dire du taux de croissance du PIB. Une augmentation du taux de croissance du PIB canadien produira vraisemblablement, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation de l'importance de l'économie souterraine.
- Tout changement des taux d'imposition. Une augmentation des taxes produira, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation de l'importance de l'économie souterraine⁽²⁴⁾. On croit que les changements apportés à l'impôt des particuliers exercent la plus grande influence sur l'activité économique clandestine, plus grande même que celle des changements apportés aux impôts indirects⁽²⁵⁾ et à l'impôt des sociétés.

On mentionne souvent d'autres facteurs qui feraient augmenter l'importance de l'économie souterraine :

- Une augmentation du nombre et de l'étendue des règlements pris par le gouvernement, qui augmentent le coût du travail dans l'économie officielle par rapport à l'économie souterraine.

(23) Giles et Tedds (2002), p. 237.

(24) Giles et Tedds ont également conclu que l'augmentation de la taille de l'économie souterraine tend à faire augmenter les taux d'imposition – notamment parce que les gouvernements tentent de maintenir le chiffre de leurs recettes en compensant les pertes à l'économie souterraine.

(25) Les taxes indirectes incluent les taxes de vente au détail comme la TPS et les taxes d'accise sur l'essence, les bijoux, le tabac et d'autres produits.

- Une augmentation du taux de chômage, qui encourage le travail au noir pour deux raisons. Premièrement, ceux qui perdent leur travail dans l'économie officielle peuvent être en mesure de trouver du travail dans l'économie souterraine tout en touchant en même temps une prime d'assurance-emploi (AE). Deuxièmement, ceux qui ne peuvent se trouver un travail dans l'économie officielle et qui n'ont pas droit à l'AE peuvent croire qu'ils n'ont d'autre choix que de se joindre à l'économie souterraine afin de se procurer les aliments et le logement dont ils ont besoin⁽²⁶⁾.
- Une augmentation du nombre de travailleurs autonomes, pour qui, de façon générale, il est plus facile d'éluder le fisc et, selon la recherche empirique, il est plus courant de pratiquer l'évasion fiscale.

Ces résultats empiriques – comme la plupart – sont tributaires de la période où l'analyse a été faite. Par exemple, l'introduction d'une nouvelle taxe dans une période de forte croissance économique pourrait n'avoir qu'une faible incidence sur l'économie souterraine. Son introduction pendant une récession pourrait avoir un résultat fort différent. De même, une augmentation de taxes est plus susceptible d'accroître l'activité économique souterraine sur un territoire qui pratique des taux élevés que sur un territoire qui pratique des taux plus bas.

L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE – IMPORTANCE

Il est difficile d'évaluer exactement l'importance de l'économie souterraine. Comme les auteurs d'un livre récent sur le sujet l'ont fait remarquer, « [...] dès le départ, il est sûrement préférable d'admettre qu'il n'y a pas de réponse simple et définitive à la question "Quelle est l'importance de l'économie souterraine au Canada?" »⁽²⁷⁾.

Deux grandes raisons expliquent la grande disparité entre les estimations de l'importance de l'économie souterraine que nous avons mentionnées dans l'Introduction. En premier lieu, ceux qui dissimulent leur revenu ou pratiquent des activités illégales ne sont pas généralement portés à le dire. Par conséquent, les chercheurs doivent utiliser toutes sortes d'approches méthodologiques et statistiques spécialement adaptées et souvent largement divergentes pour évaluer l'importance de l'économie souterraine. En second lieu, comme nous l'avons déjà mentionné, différents chercheurs s'appuient sur différentes définitions du terme « économie souterraine ». Les estimations faites par Statistique Canada, le vérificateur général du Canada et d'autres encore ne considèrent normalement que l'évasion fiscale liée aux

(26) Giles et Tedds (2002), p. 10. Toutefois, les auteurs laissent entendre que le rôle du chômage est probablement ambigu dans la mesure où l'activité non déclarée se produit parallèlement à l'activité déclarée. Selon ce scénario, une baisse du taux de chômage (c.-à-d. plus d'activités déclarées) mènerait à la croissance de l'économie souterraine.

(27) *Ibid.*, p. xviii [traduction].

transactions légales. D'autres, toutefois, dont celles de Giles et Tedds et de Mirus et Smith (voir plus bas), élargissent la définition pour y inclure l'activité économique illégale, par exemple la vente de drogues illégales.

Malgré tout, il semble y avoir consensus sur l'importance de l'économie souterraine chez ceux qui adoptent l'une ou l'autre des deux définitions. Le tableau 2 illustre ces deux principaux groupes d'estimations⁽²⁸⁾. En se basant sur une définition étroite de l'économie souterraine – évasion fiscale reliée à des transactions par ailleurs légales –, les chercheurs ont chiffré l'économie souterraine entre 1,4 et 5,4 p. 100 du PIB. L'élargissement de la définition porte cette estimation entre 8 à 16 p. 100 du PIB.

Tableau 2 – Importance de l'économie souterraine en tant que pourcentage du PIB : Deux définitions et deux estimations⁽²⁹⁾

	Évasion fiscale concernant des transactions légales	Évasion fiscale concernant des transactions légales et des transactions illégales
Importance estimée de l'économie souterraine	1,4 à 5,2 p. 100 (17,1 à 65,8 milliards de dollars)	8 à 16 p. 100 (97,5 à 195 milliards de dollars)
Perte estimée de recettes fiscales fédérales	12 milliards de dollars*	44 milliards de dollars**
Sources	Vérificateur général, ministère des Finances, Statistique Canada ⁽³⁰⁾	Giles et Tedds, Mirus et Smith, Schneider et Enste, Spiro ⁽³¹⁾

* Rapport du vérificateur général du Canada, 1999, chap. 2, p. 2-5.

** Giles et Tedds (2002), p. 236 (ce chiffre vaut pour 1995 seulement).

(28) Cette classification des estimations de l'importance de l'économie souterraine en deux grandes catégories peut être utile dans le cadre de notre exposé, mais elle ne rend pas justice au travail analytique qui sous-tend ces estimations. Par exemple, l'estimation faite par Statistique Canada qui place la limite supérieure à 5,4 p. 100 comprend une mesure des transactions illégales qui ne dépasse pas 1 p. 100 du PIB. Giles et Tedds (2002, p. 89 à 92) affirment que ce chiffre minimise exagérément l'importance réelle de l'activité économique illégale et non déclarée au Canada.

(29) La plupart des estimations qui figurent au tableau remontent au début et au milieu des années 1990.

(30) Rapport du vérificateur général du Canada, 1999, p. 2-8; Ministère des Finances (Don Drummond, Mireille Ethier, Maxime Fougère, Brian Girard et Jeremy Rudin), « The Underground Economy: Moving the Myth Closer to Reality », *Canadian Business Economics*, été 1994, p. 5; Smith (1994); Gervais (1994).

(31) Giles et Tedds (2002), p. 236; Rolk Mirus et Roger S. Smith, « Canada's Underground Economy: Measurement and Implications », dans Lippert et Walker (1997), p. 8; Friedrich Schneider et Dominik H. Enste, « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, 2000, p. 78; et Spiro, cité par Giles et Tedds (2002), p. 81.

L'INCIDENCE DE LA TPS SUR L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

La TPS a été introduite en 1991, en période de récession et à un moment où les achats au sud de la frontière et la contrebande des cigarettes posaient problème, où le taux de chômage était élevé et à la hausse, où le travail autonome tendait à augmenter, où l'économie souterraine donnait l'impression d'être répandue et défrayait la chronique dans les médias⁽³²⁾, où les contribuables souffraient de saturation fiscale et où les déficits budgétaires ne cessaient d'augmenter. Peu de temps après, chercheurs et analystes de politiques ont noté une forte hausse de l'utilisation des billets de banque et des pièces de monnaie dans tout le pays, un phénomène largement considéré symptomatique du fait que les Canadiens, mécontents de l'introduction de la TPS, versaient de plus en plus dans l'économie souterraine, où l'argent comptant est le moyen d'échange préféré⁽³³⁾. L'intérêt des médias pour ce phénomène a également crû de façon appréciable : alors qu'entre 1982 et 1992, les journaux canadiens publiaient au plus 10 articles par an au sujet de l'économie souterraine⁽³⁴⁾, ce nombre a grimpé à près de 140 en 1992.

Après avoir analysé le rapport de l'encaisse aux dépenses des consommateurs, Peter Spiro a estimé en 1993 que la TPS avait fait augmenter l'importance de l'économie souterraine par un facteur qui a pu atteindre 0,8 p. 100 du PIB entre 1991 et 1992. Toutefois, l'approche de Spiro a été critiquée par Statistique Canada, le ministère des Finances et d'autres chercheurs en raison d'hypothèses que certains qualifient de discutables⁽³⁵⁾.

Néanmoins, des recherches subséquentes – basées sur des techniques statistiques différentes – ont semblé appuyer la conclusion de Spiro voulant qu'au moins au début, la TPS ait contribué à la croissance de l'économie souterraine. En 2002, Giles et Tedds ont dit avoir recueilli des données indiquant de façon convaincante que si le gouvernement fédéral n'avait pas

(32) Par exemple, l'édition du 9 août 1993 du magazine *Maclean's* contenait un article intitulé « Cheaters: Tax Evasion Costs \$30 Billion – Enough to Cover the Deficit ».

(33) Contrairement aux cartes de crédit ou aux autres formes de paiement autre qu'en espèces, l'argent comptant ne laisse que très peu de traces ou de documentation de la transaction, ce qui en fait le moyen idéal d'échange – après le troc pur – pour l'activité économique souterraine.

(34) Roderick Hill, « The Underground Economy in Canada: Boom or Bust? », *Canadian Tax Journal*, vol. 50, n° 5, 2002, p. 1642.

(35) La principale faiblesse de cette approche est de supposer qu'une augmentation de l'utilisation de l'argent comptant est liée à une augmentation de l'importance de l'économie souterraine, alors qu'en fait les consommateurs peuvent utiliser l'argent comptant davantage pour d'autres raisons, telles que la baisse de l'inflation (c.-à-d. que l'argent en portefeuille a un coût de renonciation moins élevé), la présence de nouvelles technologies (c.-à-d. l'utilisation accrue des guichets automatiques) et la récession (c.-à-d. le passage des gros achats à crédit aux transactions en argent comptant).

introduit la TPS en 1991, se contentant plutôt d'augmenter le taux d'imposition effectif des particuliers sans entraîner d'incidence sur les recettes, l'importance de l'économie souterraine dans les années qui ont suivi aurait été inférieure à leur estimation⁽³⁶⁾. Toutefois, ils ne présentent aucune estimation de l'incidence de la TPS sur l'économie souterraine.

L'AGENCE DU REVENU DU CANADA ET L'INITIATIVE VISANT L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

Il y a eu quelques tentatives pour endiguer l'économie souterraine. En 1993, Revenu Canada – aujourd'hui l'Agence du revenu du Canada (ARC) – a créé l'Initiative visant l'économie clandestine (IEC). L'IEC a consisté notamment à ajouter 200 employés au programme des « non-déclarants et non-inscrits » ainsi que 1 000 employés à la vérification de la comptabilité des petites entreprises, où selon le vérificateur général, a lieu la majeure partie de l'activité souterraine⁽³⁷⁾. L'ARC a ciblé quatre secteurs de l'économie en particulier : l'hôtellerie; la réparation de véhicules automobiles et la vente de véhicules usagés par les revendeurs à la sauvette; la bijouterie; l'industrie de la construction et de la rénovation.

Dans le secteur de l'hôtellerie, l'IEC a surtout ciblé la restauration, en particulier les pourboires non déclarés ainsi que l'altération des relevés de caisses enregistreuses au moyen de « zappeurs » ou logiciels de suppression électronique des relevés de transactions. Dans le secteur des réparations et des ventes de véhicules automobiles, l'IEC s'est attaquée aux réparations non déclarées ainsi qu'à la vente d'automobiles par des entreprises sans permis (revendeurs à la sauvette). Dans le secteur de la bijouterie, elle s'est intéressée aux éventuelles opérations de contrebande de bijoux et aux artisans qui vendent directement aux consommateurs.

Toutefois, le secteur privilégié en ce qui concerne l'activité souterraine est celui de la construction et de la rénovation de maisons, où le travail peut être exécuté ou l'échange de services avoir lieu en laissant peu ou pas de traces visibles. En plus d'accentuer ses activités de vérification des livres, l'ARC de concert avec des groupes comme l'Association canadienne des constructeurs d'habitation (ACCH) a informé les consommateurs des risques auxquels ils s'exposent en faisant exécuter le travail « au noir », sans contrat écrit.

L'ARC affirme que l'IEC a fait quadrupler les déclarations volontaires de revenus imposables jusque-là sous-déclarés et augmenter la déclaration de revenus par des anciens non-

(36) Giles et Tedds (2002), p. 238.

(37) Vérificateur général du Canada (1999), p. 2-5.

déclarants, ce qui a aidé l'Agence à augmenter les recettes fiscales de 2,5 milliards de dollars entre 1993 et 1998. Toutefois, lorsqu'il a examiné l'IEC en 1999, le vérificateur général a affirmé que ce montant provenait de l'IEC *et* d'efforts réguliers et constants axés sur l'observation, et que l'incidence véritable de l'IEC était plus vraisemblablement de l'ordre de 500 millions de dollars pour la période visée⁽³⁸⁾.

Depuis quelques années, l'IEC semble avoir accru sa portée pour mieux faire connaître les conséquences – pécuniaires et morales – de l'activité économique souterraine. Cet accroissement comprend la campagne de publicité « Par écrit, S.V.P.! », menée en collaboration avec l'ACCH et à laquelle nous avons fait allusion plus haut, et des visites accrues dans les communautés, où les agents responsables de l'ARC discutent des problèmes d'observation avec les représentants des entreprises locales. Dans son rapport annuel de 2002-2003 au Parlement, l'ARC a estimé que ses activités axées sur l'observation – entre autres l'IEC – ont généré des recettes nettes de sept milliards de dollars au cours de l'exercice visé.

AUTRES MESURES POSSIBLES POUR ACCROÎTRE L'OBSERVATION

Améliorer l'observation – c'est-à-dire contenir ou réduire l'économie souterraine – n'est pas une tâche facile. Lorsque les gens font partie de l'économie souterraine, ils acquièrent des méthodes et des connaissances qui les aideront à éviter d'être repérés. Ils peuvent également s'intégrer à des réseaux sociaux de l'économie souterraine. Par conséquent, il leur en coûte davantage pour sortir de l'économie souterraine, tout comme des activités similaires augmentent le prix à payer pour sortir de l'économie officielle et visible. Cela étant dit, les gens peuvent changer, et ils changent, et le gouvernement fédéral peut prendre plusieurs mesures pour améliorer l'observation sur le plan fiscal, notamment :

- réduire les taxes comme la TPS , élargir l'assiette fiscale ou les deux;
- dissimuler la TPS;
- renforcer les mesures d'observation;
- simplifier le régime fiscal;
- modifier la composition des recettes fiscales.

(38) *Ibid.*, p. 2-16.

A. Réduire les taxes

Le moyen le plus facile d'améliorer l'observation pourrait bien être de réduire les taxes. Cette option pourrait être particulièrement efficace si les citoyens se sont adaptés au présent niveau et voient une réduction comme un incitatif à travailler dans l'économie officielle et visible. Une réduction de la TPS de 7 à 5 p. 100, par exemple, pourrait stimuler davantage l'activité économique visible, parce qu'elle réduirait le coût de l'observation. De plus, des découvertes récentes en psychologie de l'économie donnent à penser que les gens réagissent fortement à des points de repère familiers – ainsi, le fait de réduire la TPS à 5 p. 100 pourrait ressembler à un cadeau pour certains, du moins à court terme⁽³⁹⁾.

Toutefois, pour qu'une réduction soit neutre sur le plan fiscal (c.-à-d. qu'elle ne modifie pas le niveau des recettes publiques), le gouvernement devrait vraisemblablement élargir l'assiette fiscale ou augmenter d'autres formes d'imposition. Pour la TPS, cela pourrait signifier étendre la taxe à l'épicerie, qui est « détaxée » (TPS de 0 p. 100) à l'heure actuelle. Toutefois, une telle décision pourrait encourager l'activité souterraine dans les secteurs nouvellement taxés.

B. Dissimuler la TPS

Au cours des années qui ont précédé l'introduction de la TPS, on a beaucoup parlé de l'incorporer dans le prix de vente. D'aucuns affirment que l'observation aurait pu être plus élevée si l'ARC avait imposé cette incorporation pour « dissimuler » ainsi l'impact de la TPS. La présente génération de consommateurs pourrait considérer une telle mesure comme « détournée », mais celle-ci pourrait finir devenir invisible et améliorer l'observation du régime de la TPS.

C. Renforcer les mesures d'observation

L'IEC, lancée par l'ARC en 1993, visait à améliorer l'observation par l'accentuation des activités de vérification fiscale, des recherches plus détaillées dans les secteurs où les défauts d'observation étaient plus importants, des changements législatifs, des pénalités plus sévères pour l'évasion fiscale, des campagnes de publicité et une plus grande collaboration avec les administrations fiscales des provinces. Le vérificateur général a vu l'IEC d'un bon œil, bien qu'il ait reproché à l'ARC de ne pas avoir suffisamment respecté certains de ses

(39) L'exemple le plus souvent apporté de cette relativité est la réaction d'une personne à la température : une température de 25° Celsius peut sembler « trop élevée » à un habitant du Nord, mais « agréable » à un résident de la Floride.

engagements, particulièrement pour ce qui est de faire connaître les conséquences de l'évasion fiscale. Cependant, les collaborations récentes, comme le partenariat avec l'ACCH, semblent redresser la situation.

D. Simplifier le régime fiscal

L'ARC semble également avoir progressé pour ce qui est de simplifier le régime fiscal. Pour la TPS, il s'agit de mesures visant à améliorer le crédit simplifié sur les intrants et la « méthode rapide » du calcul de la TPS à payer.

E. Modifier la composition des recettes fiscales

Si les discussions sur l'observation tendent à porter sur la TPS et ses effets sur l'économie souterraine, il faut se rappeler que celle-ci existe en grande partie parce que ses adeptes veulent éviter de payer l'impôt sur le revenu. C'est la raison pour laquelle, par exemple, un ouvrier peut offrir de fournir un bien ou un service libre de TPS moyennant un versement en argent comptant. Bref, l'acheteur évite de payer la TPS parce que le vendeur veut éviter de payer l'impôt sur le revenu.

De fait, les travaux empiriques de Giles et Tedds les poussent à conclure qu'une fiscalité axée davantage sur l'impôt sur le *revenu des particuliers* que sur l'impôt indirect et l'impôt des sociétés est, nonobstant les problèmes posés par la TPS au début des années 1990, plus susceptible de mener à une augmentation de l'économie souterraine. Après avoir analysé les données canadiennes, les deux chercheurs croient que « l'économie souterraine réagit près de 2,5 fois plus aux changements du taux effectif d'imposition des particuliers qu'à ceux du taux d'imposition effectif indirect. Elle réagit près de 10 fois plus aux changements du taux d'imposition effectif des particuliers qu'à ceux du taux effectif d'imposition des sociétés. »⁽⁴⁰⁾ Ainsi, un ensemble de recettes fiscales axé davantage sur l'impôt indirect, comme la TPS, et l'impôt des sociétés que sur l'impôt des particuliers pourrait contribuer de façon non négligeable à contenir et même à réduire l'économie souterraine, surtout en présence de réductions d'impôt.

(40) Giles et Tedds (2002), p. 203 [traduction].

CONCLUSION

Du début au milieu des années 1990, les responsables des politiques et les chercheurs se sont beaucoup intéressés à l'économie souterraine et à l'évasion fiscale. L'économie souterraine était généralement considérée à la hausse, alimentée en parti par l'introduction de la TPS et exacerbée par la faiblesse de l'économie, l'accroissement des déficits fédéraux, l'importance des taux de chômage, les achats outre frontière attribuables à la force du dollar canadien et, dans une mesure qui n'est pas moindre, la contrebande des cigarettes. Les estimations les plus réalistes ont donné à penser que l'économie souterraine représentait entre 4,5 et 16 p. 100 du PIB canadien, selon la définition retenue. Les estimations des pertes de recettes fiscales variaient tout autant : de 6,7 à 33 p. 100 du total des recettes fiscales, quoique deux mises en garde s'imposent ici. Premièrement, il est impossible de recouvrer la totalité du montant de ces pertes : à un certain point, le coût du recouvrement finit par dépasser le montant recouvré. Deuxièmement, les estimations de l'économie souterraine sont très sensibles aux plus petits changements apportés aux hypothèses sous-jacentes, à la période étudiée et à ce que nous pouvons appeler, faute d'un meilleur terme, la « conjoncture sociale ».

Depuis les premières années de la TPS, plusieurs facteurs qui alimentaient la grogne au sujet de l'équité de l'ensemble du régime fiscal ou qui pouvaient accroître la propension à l'évasion fiscale semblent s'être atténués : la plupart des gens en sont venus, à contrecœur, à accepter et à mieux comprendre la TPS, tout particulièrement les avantages de s'inscrire pour recevoir le crédit sur les intrants⁽⁴¹⁾. De plus, les taux de l'impôt sur le revenu ont beaucoup diminué, surtout après les réductions annoncées par le gouvernement fédéral en 2002. L'économie est vigoureuse, le chômage est bas, le fédéral continue d'enregistrer des excédents budgétaires, les achats outre frontière ne sont plus une source de préoccupation et les taxes sur le tabac sont un peu moins élevées et mieux observées.

Tous ces changements, subtils et moins subtils, ont concouru à reléguer la question de l'économie souterraine à l'arrière-plan, ce qui donne à penser que sous certains rapports importants, l'observation est plus rigoureuse aujourd'hui, non pas en raison de mesures délibérées visant à l'améliorer (sauf dans le cas de la contrebande de cigarettes), mais par une conséquence heureuse d'autres politiques poursuivies pour des raisons qui leur sont propres.

(41) Quelques petites entreprises qui ont des ventes annuelles de moins de 30 000 \$ ne sont pas tenues de s'inscrire au répertoire de la TPS ou de percevoir la TPS. Toutefois, si elles ne s'inscrivent pas, elles n'ont pas droit au crédit de la TPS sur les intrants.