



Fiscalisation de l'économie informelle : défis, possibilités et questions en suspens

La fiscalisation du secteur de l'économie informelle connaît un intérêt de plus en plus marqué dans les pays en développement. Ce document, en examinant la question, y accorde une plus grande priorité et propose aux décideurs et chercheurs de moins se focaliser sur les questions de conception et de miser davantage sur les stratégies afin d'encourager la conformité et d'augmenter les mesures incitatives politiques et institutionnelles aux fins de la réforme.

Pourquoi fiscaliser le secteur informel ?

Il existe de bonnes raisons de négliger relativement la fiscalité dans le secteur informel : ce secteur propose un potentiel limité des augmentations à court terme des recettes ; les frais de recouvrement peuvent être très élevés ; et l'on redoute que le fait de cibler les petites et micro-entreprises puisse avoir un impact social et économique négatif. Toutefois, il pourrait y avoir des avantages indirects, notamment le renforcement de la conformité fiscale au sein des PME ; la réduction du sentiment d'injustice et partant, l'incitation au respect des règles fiscales par les entreprises formelles et l'augmentation de la croissance économique des petites entreprises à travers les avantages associés à la formalisation, notamment un meilleur accès au crédit, aux marchés et aux services. Il pourrait également y avoir éventuellement des gains liés à une gouvernance générale si la fiscalité encourageait une action collective efficace au sein des opérateurs du secteur informel et plus de canaux institutionnalisés pour les négociations entre État et société. Tandis que les données des recherches liées à plusieurs de ces avantages sont encore très préliminaires, il y a au moins une bonne raison d'améliorer les pratiques existantes relatives à la fiscalisation du secteur informel qui sont souvent inefficaces et enclines aux abus.

Options politiques

Il existe un grand nombre de travaux de recherche dans les différentes options politiques

liées à la fiscalisation du secteur informel, notamment la fiscalité indirecte à travers l'augmentation des taxes imposées dans la chaîne de valeur aux biens et services achetés et vendus par les opérateurs du secteur informel, la facilitation de l'accès aux impôts liés au secteur informel tels que les impôts sur le revenu et la TVA, l'imposition répandue des impôts forfaitaires sur les petites entreprises pour surmonter les coûts administratifs et de conformité élevés. Tout ceci présente des lacunes en matière de potentiel de revenus et /ou de résultats généraux relatifs au développement : la fiscalité indirecte a limité l'impact sur la conformité à long terme, n'offre pas d'avantages sur la croissance potentielle liés à la formalisation et n'est pas susceptible de stimuler les gains de la gouvernance ; la fiscalité directe impose des coûts administratifs et de conformité très élevés pour les très petites entreprises ; aussi, les impôts forfaitaires peuvent imposer de manière fort disproportionnée de lourdes charges aux petites entreprises si elles sont mal conçues. En outre, la plupart des recherches existantes sont étroitement liées aux coûts et bénéfices de la conformité. Pour comprendre pourquoi la progression dans la pratique a été lente et les résultats, mitigés, il est nécessaire de mettre plus d'accent sur une série de facteurs qui influencent les mesures incitatives et la capacité des petites entreprises à se formaliser et à se conformer à la fiscalité, et sur les mesures incitatives des leaders politiques et des administrateurs fiscaux appelés à poursuivre la réforme. ➤

« Les recherches futures et la politique doivent se concentrer davantage sur l'amélioration des mesures incitatives et sur l'action commune au sein des différentes parties prenantes. »

Mesures incitatives liées à la conformité fiscale des petites entreprises

Les mesures incitatives liées à la conformité fiscale sont étroitement liées aux mesures incitatives liées à la formalisation. Les recherches montrent que la fraude fiscale ne constitue pas la principale raison pour laquelle les entreprises restent dans l'informel, et que l'ensemble des coûts de réglementation, notamment le temps et les ressources nécessaires à l'enregistrement, à l'obtention des permis et au respect des lois du travail, sont d'importants éléments dissuasifs. Par ailleurs, la réduction des coûts liés à la conformité et à la réglementation fiscales ne peut pas à elle seule encourager la formalisation. Des stratégies plus proactives sont nécessaires à l'amélioration des avantages perçus, notamment l'accès au crédit, à la formation, au règlement des différends et autres services ; la protection des droits de propriété et l'adoption de mesures visant à réduire le harcèlement. Des politiques sont aussi nécessaires à l'accroissement des capacités des petites entreprises afin qu'elles puissent bénéficier de tels avantages. Ceci pourrait impliquer des programmes visant à améliorer leurs compétences, mais aussi des mesures destinées à renforcer leur capacité à mener des actions communes en augmentant l'accès aux informations relatives aux services disponibles ; en abordant la question de la faible crédibilité du gouvernement ; et en améliorant la coordination des acteurs du secteur informel ainsi que leur capacité à organiser et échanger avec le gouvernement.

Renforcer l'engagement politique et administratif à la réforme

Les leaders politiques prennent souvent des mesures incitatives faibles par rapport à la fiscalisation du secteur informel : cela procure peu de recettes, les rend impopulaires et la formalisation peut les priver de l'influence exercée sur les électeurs. Cependant, ils disposent d'intérêts potentiels à étendre l'assiette fiscale et à encourager la croissance économique et la création d'emplois. Bien qu'on note une absence de données basées sur des recherches, la réforme est susceptible d'être réalisée de façon plus politique s'il existe une conformité et un soutien plus accrus à la formalisation dans les entreprises du secteur informel et si des canaux institutionnels sont créés dans le but de collaborer avec elles. Les entreprises du secteur informel peuvent également constituer une source d'appui à la

réforme, étant donné qu'elles sont souvent concurrentielles. Davantage de recherches sont nécessaires quant à l'amélioration des mesures incitatives des administrateurs fiscaux afin de mettre sur pied la réforme, notamment la réorganisation des récompenses, la création d'unités de spécialistes pour échanger avec le secteur informel et une plus grande utilisation des technologies afin de réduire les opportunités de harcèlement et de collusion, et de rendre le recouvrement moins ardu et moins coûteux.

Cas de pays

Des exemples tirés d'une expérience récente indiquent les moyens par lesquels la réforme administrative et institutionnelle peut améliorer la conformité par les contribuables et les mesures incitatives pour les hommes politiques et les fonctionnaires. Elles comprennent des unités de spécialistes pour la fiscalisation du secteur informel en Tanzanie ; la délégation des responsabilités de recouvrement aux associations au sein du secteur informel au Ghana ; l'établissement d'une relation étroite entre les règlements fiscaux et la fourniture de services en Sierra Leone et en Guinée, et l'incitation au respect des règles en proposant une série de services de contribuable en Gambie. L'expérience de l'Éthiopie et du Cameroun illustre les avantages et les risques liés à la délégation de l'essentiel du contrôle de la fiscalisation du secteur informel aux gouvernements locaux.

Implications pour les décideurs

Afin de trouver des moyens plus efficaces de fiscaliser le secteur informel, les recherches futures et la politique doivent moins se focaliser sur la réduction des coûts de conformité et miser davantage sur l'amélioration d'actions communes chez les différents acteurs, notamment :

- des mesures incitatives positives permettant aux entreprises de se conformer à la fiscalité et de poursuivre la formalisation ;
- des mesures permettant de rendre la réforme réalisable de façon plus politique et plus attrayante pour les leaders politiques ;
- une réforme stratégique institutionnelle afin de renforcer les mesures incitatives en vue d'une mise en œuvre efficace ;
- des initiatives par les États et les gouvernements pour promouvoir une action commune des entreprises du secteur informel et créer des canaux afin de collaborer avec elles ;
- l'augmentation de la crédibilité du gouvernement et la confiance au sein des PME et des autorités gouvernementales.

Lectures supplémentaires

Joshi, A, Prichard, W. & Heady, C. (2012) *Taxing the Informal Economy: Challenges, Possibilities and Remaining Questions?* Document de travail 1 de l'ICTD, Brighton : IDS, août

Remerciements

Ce document a été rédigé par **Anuradha Joshi**, chercheur dans l'équipe de gouvernance à l'Institute for Development Studies ; Wilson Prichard, Professeur adjoint de sciences politiques et d'affaires internationales à l'université de Toronto et co-directeur de la recherche à l'ICTD et **Christopher Heady**, Professeur à l'école d'économie de l'Université de Kent. La synthèse a été préparée par **Sue Unsworth**, Chercheur principal à The Policy Practice et ancienne conseillère principale en matière de gouvernance au DFID.

Le présent document a été rédigé par le Centre international pour la Fiscalité et le Développement (ICTD), un réseau mondial de recherches sur les politiques dont l'objectif est de produire et diffuser des connaissances pertinentes destinées aux décideurs et de collecter des données afin d'ouvrir et d'approfondir les débats liés aux problèmes de fiscalité dans les pays en développement. Il est soutenu par UK

aid du gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère des Affaires étrangères de la Norvège.

Les avis exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'ICTD, ni les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège.

Les lecteurs sont autorisés à citer et reproduire les documents de cette série. En retour, l'ICTD exige que la source soit citée et référencée tel qu'indiqué ci-dessus.

© ICTD 2013