



n° 9723/E

**FISCALISER LE SECTEUR INFORMEL :
EST-CE SOUHAITABLE, EST-CE POSSIBLE?**

Mai 1997

ROUBAUD François

Dans tous les pays en développement, la question de la fiscalisation du secteur informel est débat aussi un vieux que le secteur lui-même. Il prend d'autant plus d'acuité à Madagascar aujourd'hui, que d'une part le pays connaît une grave crise de ses finances publiques, avec une érosion constante du taux de pression fiscale, et que d'autre part, la contribution du secteur informel au PIB a tendance à croître avec la crise et l'atonie de la demande de travail formel (publique et privée). De façon récurrente et malgré la succession d'échecs enregistrés par la plupart des pays ayant cherché à l'assujettir à l'impôt, l'Etat tourne son regard avec concupiscence sur ce secteur qu'il considère comme un gisement fiscal inexploité. Il est conforté en cela par les récriminations tout aussi régulières des groupes d'opérateurs formels, qui se plaignent de la concurrence déloyale dont ils sont victimes de la part de produits informels moins chers car non taxés.

Cette question s'inscrit dans la perspective plus générale de la « *formalisation de l'informel* ». L'Etat voit d'un mauvais oeil ce pan de l'économie qui échappe largement aux régulations publiques (enregistrement, législations du travail, fiscale, réglementations urbaines, etc.), et plus largement au contrôle social qu'il cherche à exercer. Velléitaire, la politique de l'Etat à l'égard du secteur informel balance entre le laisser-faire, entérinant son incapacité à proposer une véritable alternative en termes de créations d'emplois productifs, et la volonté de le soumettre à sa juridiction, afin de combler le manque à gagner que représente un secteur informel qu'il ne maîtrise pas.

Pour bien comprendre l'enjeu que constitue la fiscalisation du secteur informel et orienter l'action publique, il est nécessaire de définir clairement ce qui se cache derrière l'ensemble de ces activités, souvent considérées comme insaisissables.

Le secteur informel : de quoi parle-t-on?

En premier lieu, il convient de distinguer le secteur informel de ce que l'on qualifie « d'économie souterraine ». Dans l'immense majorité des cas, le secteur informel est constitué de micro-unités (1,5 personnes en moyenne dans l'agglomération d'Antananarivo), où l'auto-emploi domine et la relation salariale minoritaire. La précarité des conditions d'activité et la faiblesse des rémunérations font tomber le mythe de l'informel, eldorado caché. Bien que méconnu des services de l'Etat, il se présente plus comme un secteur de développement spontané des activités économiques des ménages que comme une stratégie délibérée de contournement de la législation en vigueur. Par contre, l'économie souterraine est le fait d'unités de production ayant la plupart du temps pignon sur rue, mais qui cherchent à maximiser leurs profits par des pratiques délictueuses (sous-déclaration, fausses factures, etc.)

Cette distinction est évidemment capitale en matière de stratégie fiscale. Si le contrôle et la régularisation des entreprises pratiquant l'évasion fiscale ne posent aucun problème technique majeur (grandes entreprises peu nombreuses et aisément localisables), tel n'est pas le cas pour le secteur informel. Bien souvent pour les premières, c'est la volonté même de l'administration qui est en jeu : soit qu'elle redoute de se heurter de front à des intérêts économiques autrement plus puissants et mieux organisés que les micro-unités informelles peu solvables et atomisées, soit que ces entreprises bénéficient de la protection d'une partie de l'appareil d'Etat lui-même (haute administration, hommes politiques), qui s'approprie à titre privé une partie des sommes détournées. Ainsi, dans certains pays, les comptes d'entreprises publiques ne sont pas connus et sont mobilisés pour la cagnotte personnelle d'un président ou d'un partis politique.

Non seulement, l'organisation technique d'un impôt sur le secteur informel est beaucoup plus complexe à mettre en oeuvre qu'un service d'inspecteurs des impôts chargé de résorber la fraude fiscale des gros opérateurs, mais il n'est pas certain que les masses financières à recouvrer soient plus importantes dans le secteur informel. L'administration fiscale malgache, avec l'appui du FMI ne s'y est d'ailleurs pas trompée. Le Centre Fiscal Pilote des Entreprises (CFPE), récemment mis en place à Antananarivo, a choisi comme cible première les grandes entreprises (plus de 250 millions de Fmg de chiffre d'affaires), la fiscalisation du secteur informel n'étant envisagée que dans un second temps.

Fiscaliser le secteur informel : dans quel but?

Ces difficultés techniques, et l'incertitude quant à la rentabilité financière de l'opération ne doivent pas être considérées comme des obstacles irrémédiables à la fiscalisation du secteur informel. En effet, le manque à gagner potentiel est loin d'être négligeable. En 1995, le projet MADIO a estimé le poids économique du secteur informel non agricole à 16,7% du PIB officiel et à 26,4% du PIB marchand non agricole. Par ailleurs, dans un pays où le taux de pression fiscale est inférieur à 9% du PIB, qui plus est engagé dans un processus de transition fiscale, cherchant à transférer une partie des ressources générées par le commerce extérieur vers des ressources assises sur l'activité intérieure, et qui de surcroît promeut l'investissement direct étranger par des mesures de défiscalisation (zone franche), la marge de manoeuvre est étroite.

Le problème fiscal se pose aussi bien pour le secteur informel que pour l'agriculture de type familiale, qui en plus des difficultés partagées avec l'informel, en ajoute d'autres : poids de l'auto-consommation, dispersion sur le territoire et inaccessibilité. Rappelons qu'historiquement, la royauté merina avait résolu le problème de la sous-monetarisation des campagnes par la généralisation de la corvée en travail (« fanompoana »), tandis que l'administration coloniale avait usé de l'impôt de capitation (personnes, zébus) pour accélérer le processus d'intégration des campagnes au marché. Aujourd'hui, ces méthodes coercitives ont fait long feu.

Il ne s'agit **pas tant d'une question d'équité**, puisqu'informels comme agriculteurs forment le gros bataillon des pauvres à Madagascar, **mais plus d'une question de civisme**. En effet, comment légitimer l'impôt à Madagascar quand plus de 90% de la population (soit la part de ces deux secteurs dans le total des emplois du pays) n'y contribuent pas? Pour mettre en oeuvre une politique publique ambitieuse (à Madagascar on pourrait même parler de politique minimale) et pour que l'Etat puisse asseoir sa crédibilité, il est nécessaire que l'ensemble de citoyens participe à l'effort fiscal de la Nation.

Pour un nouveau contrat avec l'Etat

En fait, le secteur informel n'échappe que partiellement à l'impôt. Ainsi, dans l'agglomération d'Antananarivo, pour laquelle nous disposons de données fiables et représentatives, le montant total des impôts indirects ne représente que 1,2% de la valeur ajoutée. Dans l'industrie, où les comparaisons sont possibles, ce type d'impôts atteignait 14% dans le secteur formel, et jusqu'à 20% pour les sociétés de droit commun, contre 0,4% dans l'informel. De plus, 15% des unités de production informelles (UPI) possèdent leur « carte rouge », et près de 20% paient la patente. Les UPI sont donc plus souvent assujetties aux taxes locales qu'à celle de l'Etat central, à la fiscalité directe qu'à la fiscalité indirecte. Il est d'ailleurs difficile d'évaluer le poids de ces dernières sur le secteur informel. S'il échappe en grande partie aux taxes indirectes (TVA, TUT, TST), il les paie sur les intrants fournis par les producteurs formels, et elles sont sans doute répercutées dans le prix final des produits mis sur le marché.

Dans ces conditions, la sous-imposition du secteur informel résulte plus d'une ignorance réciproque avec les services de l'Etat, structurellement peu performants, que d'un rejet de ce dernier par les opérateurs informels. En effet, entre 60% et 80% des UPI déclarent ne pas connaître la réglementation, plus de la moitié sont prêts à s'enregistrer auprès de l'administration et à payer des impôts, et seuls 4% refusent ostensiblement toute collaboration avec l'Etat. Ces preuves de bonne volonté doivent être saisies par l'Etat pour favoriser l'insertion du secteur informel dans l'environnement légal. La question centrale n'est pas tant la mise en place d'un dispositif répressif que la conception d'une forme d'imposition adaptée aux modalités de fonctionnement de l'informel. En effet, de nombreux problèmes techniques se posent. Comment calculer l'impôt (sur les bénéficiaires par exemple), quand la quasi totalité des UPI ne tient pas de comptabilité? Par ailleurs, si la masse totale des revenus informels est importante, son volume par UPI est ridiculement faible. Face à cette capacité d'épargne et d'accumulation limitée, quelles procédures adopter pour que les coûts de recouvrement ne soient pas supérieurs aux recettes collectées? Certains fiscalistes ont préconisé l'adoption d'un impôt unique synthétique (une patente synthétique indiciaire) dont l'assiette serait déterminée à partir d'éléments indiciaires simples et facilement repérables lors des recensements fiscaux (nature de l'activité et des locaux, localisation, type d'outillage, nombre d'employés).

Enfin, **la fiscalisation du secteur informel** apparaît comme une nécessité. **Mais sa mise en place ne pourra être que progressive et fondée sur un nouveau contrat entre l'Etat et l'informel, et devra passer par une simplification administrative** (cf. guichet unique), en prenant garde de ne pas asphyxier les établissements les moins rentables. Cette concertation devra non seulement impliquer l'Etat central mais aussi **les collectivités décentralisées**, qui sont les seules à même de collecter l'impôt, sur la base d'une action d'ilotage et de proximité. Un modus vivendi doit être trouvé entre ces trois acteurs, à la fois pour le partage des ressources et pour que ces dernières puissent bénéficier directement aux informels afin de favoriser l'émergence d'activités plus productives. L'ouverture de ce chantier constitue un nouveau défi pour les années à venir, qui devrait contribuer à la réussite du processus de transition vers l'économie de marché.

Bibliographie

- CHAMBAS G. « *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne* », Ministère de la Coopération, Economica, Paris, 1994, 152p.
- MADIO, « *Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives* », Antananarivo, 1995, 50p.
- MOISSERON J.Y., BOUGOUIN A.S., « *Fiscaliser le secteur informel dans les pays en voie de développement : pourquoi, comment?* », DIAL n°1996-09/T, Paris, 1996, 34p.
- RAKOTOMANANA F., « *Le secteur informel à Madagascar en 1993/94, vu à travers l'enquête permanente auprès des ménages* », MADIO n°9502/E, Antananarivo, 1995, 16p.