

LA FISCALISATION DU SECTEUR INFORMEL : le gisement existe-t-il et peut-il être exploité ?

**PAILLAUD Olivier
RAKOTOMANANA Faly
ROUBAUD François**

Dans tous les pays en développement, la question de la fiscalisation du secteur informel est un débat aussi 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 l'atonie de la demande de travail formel. Face à ce défi, les autorités malgaches ont décidé de mettre en place un impôt synthétique, dès 1999. Avec la réalisation de deux enquêtes 1-2-3 (1995, 1998), Madagascar dispose aujourd'hui d'instruments d'analyse exceptionnels pour répondre aux principales questions que pose l'assujettissement du secteur informel, et plus globalement sa légalisation.

Après avoir décrit les principales caractéristiques productives du secteur informel, et estimé son poids dans l'économie nationale, les auteurs s'attachent à analyser les relations plus ou moins conflictuelles qu'il entretient avec l'Etat. Ces éléments jouent un rôle central pour définir la stratégie fiscale à adopter vis à vis du secteur informel

Dans un second temps, une mesure du potentiel fiscal du secteur informel est proposé. L'ampleur du manque à gagner pour l'Etat, de l'ordre de 64% de l'ensemble des recettes fiscales du pays, atteste de l'existence d'un gisement qui doit être exploité. La législation fiscale en vigueur s'avérant inadaptée, les auteurs explorent les modalités que pourraient prendre la fiscalisation du secteur, à la fois pour accroître le consentement à l'impôt, et pour éviter ses conséquences négatives sur la pauvreté.

En conclusion, cette étude plaide en faveur d'un nouveau contrat avec l'Etat, impliquant l'administration centrale, les collectivités locales et les opérateurs informels. En préalable, une simplification radicale des procédures d'enregistrement est préconisée, pour réduire les coûts de légalisation, et prouver la détermination de l'Etat à appuyer ce secteur.

**Economic
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA
François ROUBAUD

185

Olivier PAILLAUD, Faly RAKOTOMANANA
et François ROUBAUD sont économistes

Dans tous les pays en développement, la question de la fiscalisation du secteur informel est un débat aussi 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 vers 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. Ce sera l'objet de la première partie. Dans la deuxième nous analyserons les relations qui existent entre le secteur informel et l'Etat. Ces relations, plus ou moins conflictuelles, conditionnent largement les possibilités et les modalités de fiscalisation du secteur informel. La troisième partie sera consacrée à l'estimation du potentiel fiscal que représente le secteur informel, ainsi qu'à l'incidence en matière de distribution des revenus de la taxation du secteur. En conclusion, les principaux résultats seront synthétisés et nous établirons quelques principes pour la mise en place d'une stratégie d'assujettissement du secteur informel.

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

Depuis son apparition au début des années 70 dans le lexique des économistes s'intéressant aux questions de développement, le terme de

« *secteur informel* » a longtemps posé problème [pour une revue de la littérature sur ce point, voir Roubaud, 1994]. Bien qu'il ait donné lieu à une véritable pléthore d'études thématiques, ni le concept théorique de secteur informel, ni les définitions opérationnelles mises en œuvre pour l'appréhender statistiquement n'ont fait l'objet d'un véritable consensus. Cette confusion a même conduit certains auteurs à en rejeter la pertinence scientifique [Lautier, 1994, Morisson, Mead, 1996].

Cependant, la situation s'est notablement clarifiée au début des années 90, avec l'adoption par deux organismes internationaux de référence, le BIT et le bureau des statistiques des Nations Unies, de résolutions visant à la fois à définir le secteur informel, à l'intégrer dans un cadre cohérent : celui du nouveau Système de Comptabilité Nationale (SCN93, révision 4), et à en permettre la mesure concrète [BIT, 1993, ONU, 1993]. Sans reprendre en détail le contenu de ces deux documents méthodologiques de base, nous brosserons succinctement les contours qu'ils proposent pour circonscrire le secteur informel (partie IA), puis nous analyserons les principales caractéristiques économiques du secteur informel à Madagascar, à partir de données d'enquêtes récentes appliquant les principes qu'ils préconisent (partie IB).

Secteur informel et économie non enregistrée : un cadre de référence

Le secteur informel peut être décrit comme un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Les unités de production du secteur informel (UPI) présentent les caractéristiques particulières des entreprises individuelles (le propriétaire est totalement responsable des obligations financières et non-financières entreprises par l'UPI), telles que définies dans le SCN93. Elles opèrent à petite échelle, avec un faible niveau d'organisation, et avec peu de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Elles ne sont pas nécessairement réalisées avec l'intention délibérée de se soustraire aux réglementations publiques (impôts, cotisations sociales, législation du travail, etc.), même si la plupart d'entre elles ne sont pas dûment enregistrées. D'un point de vue opérationnel, les UPI peuvent être définies, compte tenu des circonstances nationales, selon l'un ou plusieurs des critères suivants :

- i) taille des unités inférieure à un niveau déterminé d'emploi ;
- ii) non enregistrement de l'unité ou de ses salariés.

L'enregistrement peut se référer à l'inscription prévue par la réglementation industrielle ou commerciale, les lois fiscales ou de sécurité sociale, la

réglementation des groupes professionnels, ou par des textes semblables, des lois ou des règlements établis par les instances législatives nationales.

Cette perspective permet de distinguer le secteur informel des différents autres types d'activités économiques, auquel il est trop souvent amalgamé, à savoir :

- l'économie domestique ;
- l'économie illégale ;
- l'économie souterraine ;
- et d'un point de vue plus général, l'économie non enregistrée ou non observée.

En premier lieu, les UPI correspondent à des activités marchandes (ou principalement marchandes), et n'incluent donc pas les travaux domestiques que les ménages réalisent pour leur propre compte. En second lieu, elles ne comprennent pas non plus les activités illégales consacrées à la production ou au commerce de bien et services prohibés par la loi (production et trafic de drogue, etc.). En troisième lieu, « l'économie informelle » se différencie de « l'économie souterraine », qui regroupe l'ensemble des activités légales dont les acteurs cherchent délibérément à échapper aux régulations publiques, en général dans le but d'accroître leurs profits. On notera ici que la frontière entre économie souterraine et secteur informel n'est pas clairement tranchée. Ainsi, dans les pays développés, les pratiques de fraudes, d'évasion fiscale, ou le travail au noir relèvent largement de l'économie souterraine. Les entreprises en question sous-déclarent volontairement leur activité, même si dans la plupart des cas elles sont légalement enregistrées. En revanche, dans les pays en développement, l'informalité est directement associée à une faiblesse administrative et politique de l'Etat (voir deuxième partie).

Figure 1

Les trois dimensions majeures de l'économie marchande non enregistrée

	Secteur informel	Fraude, évasion fiscale	Activités illicites
Univers	Unités économiques non enregistrées par l'administrat°	Unités enregistrées sous-déclarantes	Unités illégales
Logique de production	Créat° d'emplois, générat° de revenus familiaux	Baisse des coûts de production	Sur-profits délictueux
Sect.institutionnel	Ménage (EI)	Sociétés (SQS), Ménages (EI)	Ménages (EI)
Intégration aux Comptes Nationaux	Création d'un sous-secteur spécifique	Correction du biais dû à la sous-évaluation	Réestimation par produit
Mode de saisie	Enquêtes spécifiques directes	Audit de type fiscal	Méthodes indirectes (flux physiques)

Sources : ROUBAUD, SERUZIER, 1991.

Finalement, le secteur informel est loin de se confondre à l'ensemble de l'économie non enregistrée. Il mérite d'être distingué de l'économie

souterraine et des activités illicites, car ces trois dimensions relèvent de logiques économiques différentes, impliquent différents types d'acteurs, et des méthodes de mesures propres à chacune, comme l'illustre la figure 1.

Forts de ce cadre conceptuel, deux enquêtes sur le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo ont été menées au cours des trois dernières années [MADIO, 1995 et 1998]. Nous ne reviendrons pas sur la méthodologie originale des enquêtes 1-2-3, si ce n'est pour rappeler qu'elle fournissent une image réellement représentative du secteur informel, notamment des activités qui s'exercent à domicile ou sur la voie publique, à la différence de la plupart des enquêtes réalisées à ce jour dans les PED sur ce thème [STATECO, 1994]. Cette précision revêt toute son importance, dans la mesure où les résultats obtenus de ces investigations risquent d'induire en erreur les politiques publiques du fait même de biais grossiers d'estimation.

La définition du secteur informel adoptée à Madagascar est **l'ensemble des unités de production non constituées en société qui ne possèdent pas de numéro statistique et/ou ne tiennent pas de comptabilité écrite formelle**. Parmi les critères proposés par le BIT, celui du non enregistrement administratif a été préféré à celui de la taille. En dehors de raisons d'ordre général [énumérées dans ROUBAUD, SERUZIER, 1991], cette définition s'imposait naturellement à Madagascar en vertu de l'impératif d'exhaustivité de couverture de l'activité économique : les enquêtes sur le secteur formel ne portant que sur le champ des entreprises pourvues d'un numéro statistique. De plus, l'obtention d'un numéro statistique constitue la première étape obligatoire sur la voie la légalisation d'une unité économique. Mentionnons enfin que les UPI du secteur primaire (agricultures urbaine et péri-urbaine) n'ont pas été enquêtées pour des raisons pratiques.

Economie
de Madagascar
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANAN
François ROUBAUD

189

Principales caractéristiques économiques et poids du secteur informel à Madagascar

Dans la perspective de fiscaliser ce secteur, il est nécessaire de cerner les caractéristiques des UPI et l'ampleur du phénomène pour déterminer le profil du contributeur informel type, et l'importance du gisement fiscal potentiel.

Principales caractéristiques économiques

La précarité des conditions d'exercice est le premier dénominateur commun aux établissements du secteur informel. Moins de 16% des UPI disposent d'un local spécifique d'activité, 46% exercent à domicile et 38% ne possèdent aucun local. Même à domicile, la présence d'une pièce réservée à

l'activité économique est extrêmement rare. La précarité des locaux prive d'accès aux principaux services publics la plupart des UPI (électricité, eau courante, etc.).

Tableau 1
Quelques caractéristiques des unités de production informelles

Type d'UPI	Type de local				Accès aux services publics		
	Avec local	Domicile	Sans local	Total	Electricité	Eau Courante	Téléphone
Sans n° Stat	12,1	50,0	37,9	100	24,1	9,0	1,4
Avec n° Stat.	35,2	27,1	37,7	100	43,7	12,5	9,3
Total 1998	15,9	46,3	37,8	100	27,4	9,6	2,7
Total 1995	11,9	43,3	44,8	100	24,7	13,7	0,8

Sources: Enquête 1-2-3, phases 2, 1995, 1998, MADIO, nos propres calculs.

Le secteur informel est atomisé et la dynamique entrepreneuriale limitée. La précarité des établissements se répercute sur l'échelle d'activité et les performances économiques des UPI. Souvent dépourvues de local, les UPI se trouvent physiquement limitées dans leur capacité d'embauche. Dans l'immense majorité des cas, le secteur informel est constitué de micro-unités : 1,5 personnes en moyenne dans l'agglomération d'Antananarivo. L'auto-emploi domine (71% des UPI) et près de 90% des UPI comptent deux personnes ou moins. En conséquence, la relation salariale est très minoritaire.

La comparaison avec les caractéristiques productives du secteur formel montre l'écart incommensurable qui sépare les deux secteurs (cf. tableau 2). En 1995, la taille moyenne des établissements industriels formels était de 28 personnes (185 dans les sociétés et quasi-sociétés), contre 1,5 pour les UPI. Le capital moyen atteignait 449 millions de Fmg, contre 1,6 millions dans le secteur informel, tandis que le rapport de l'investissement était de 1 à 125. Même mises en regard des entreprises individuelles formelles, les unités de production du secteur informel se montrent beaucoup moins performantes.

Tableau 2
Performances économiques comparées
des secteurs informel et formel en 1995

Type d'UPI	Valeurs moyennes par établissement				
	Nb d'emplois	Capital	Val. Ajoutée	Investissement	VA/L
Sans n° Statistique	1,5	1,4	2,4	0,3	1,8
Avec n° Statistique	1,9	3,7	9,3	1,2	4,8
Total informel	1,6	1,6	3,0	0,4	2,3
EI Formelle	8	77	31	5	3,4
SQS	180	2 261	2 024	400	11,0
Total formel	28	449	251	50	8,9

Sources: Enquête 1-2-3, phase 2, 1995, EAI95, MADIO, nos propres calculs. VA/L : valeur ajoutée par personne

L'absence de protection est le lot commun de la main-d'œuvre du secteur informel : pas de contrat, pas de couverture sociale, elle ne bénéficie pratiquement d'aucune prestation (primes, congés payés, avantages en nature, participation aux bénéfices, etc.). De plus, la rémunération moyenne dans le secteur informel est faible. En mars 1998, un salarié du secteur formel (public et privé confondus) gagnait 300 000 Fmg par mois, contre seulement 152 000 Fmg pour les travailleurs informels. Si cet écart s'explique en partie par des différences de qualifications et de structures des emplois, à travail égal, les employés du secteur informel se trouvent systématiquement défavorisés. Ces piètres performances individuelles se répercutent au niveau des ménages. Ainsi, le revenu moyen par unité de consommation (u.c.) des « ménages informels », c'est à dire dont le chef exerce dans ce secteur, n'atteint que 75% de celui des autres ménages.

Tableau 3
Caractéristiques comparées des emplois et des ménages
informels et formels

(1000 Fmg)	TOUS ACTIFS			TRAVAILLEURS DEPENDANTS			MENAGES		
	Revenus mensuels			Bulletins de paie	Avec contrat Ecrit ou oral	Couvert Sociale	Revenu moy / uc	Conso mens / u c	Eau courante
	moyen	médian	Tx SEI*						
Informel	152	96	58,8%	2,5%	4,3%	1,0%	102	58	8,8%
Formel	300	200	15,4%	69,8%	62,8%	50,1%	133	92	25,6%
Total	215	150	40,0%	45,9%	42,0%	32,7%	119	78	18,3%

Sources : Enquête emploi 1998, Enquête consommation 1995, MADIO, nos propres calculs. Les travailleurs dépendants sont les salariés, les apprentis et les aides familiaux. U.c. : unité de consommation, correspondant à l'échelle d'équivalence où chaque adulte compte pour 1 et chaque enfant pour 0,5. Toutes les données sont de 1998, sauf la consommation moyenne par u.c., qui date de 1995. SEI : sous-emploi invisible, soit les actifs qui travaillent moins de 35 heures par semaine et qui voudrait travailler plus.

Les informations disponibles par ailleurs confirment le dénuement réel des « ménages informels ». En 1995, la consommation moyenne par u.c. des « ménages informels » ne représentait que 63% de celle des autres ménages. De plus, tous les indicateurs de bien-être convergent dans le même sens. A titre d'exemple, alors que plus d'un quart des « ménages formels » disposent de l'eau courante à domicile, ils ne sont que 9% chez les « ménages informels ».

La pauvreté se concentre donc fortement sur les « ménages informels ». La précarité des conditions d'activité et la faiblesse des rémunérations font tomber le mythe de l'informel, eldorado caché. Ce résultat conduit à deux conclusions importantes en terme de fiscalisation du secteur informel. D'une part, la capacité contributive du secteur est limitée. D'autre part, son assujettissement risque d'avoir des conséquences régressives en termes de distribution des revenus.

Une estimation de l'ampleur du phénomène

Il est difficile de se faire une idée précise du poids du secteur informel dans l'économie malgache. Autant les investigations poussées dans la capitale permettent une quantification fiable, autant les estimations restent hasardeuses à l'échelle nationale. En effet, les données fournies par la comptabilité nationale sont éminemment fragiles, et on ne sait pas exactement si le secteur informel est inclus (totalement ou partiellement) dans les chiffres officiels.

Si l'on se restreint dans un premier temps à l'agglomération d'Antananarivo, sur une population active occupée estimée à 476 000 personnes en 1998, 270 000 exerçaient dans le secteur informel, soit une proportion de 57%. En termes de revenus, la part de l'informel « tombe » à 40%, soit 490 milliards de Fmg sur un total de 1 230 milliards.

Au niveau national, l'enquête permanente auprès des ménages permettait de dénombrer, en 1993, 1,1 millions d'emplois informels pour une population active occupée de 6,4 millions. Le poids du secteur informel (hors agriculture) représentait 17% de l'emploi total, et près de 80% de l'emploi non agricole. L'estimation en termes de PIB est plus problématique. Cependant, moyennant quelques hypothèses raisonnables, **on peut évaluer la production du secteur informel non agricole au niveau national à 2 830 milliards de Fmg et sa valeur ajoutée à 1 865 milliards de Fmg entre mai 1994 et avril 1995** [MADIO, 1995a]. En ajustant ces chiffres pour tenir compte des décalages temporels (données calendaires pour la comptabilité nationale et données courant de mai 1994 à avril 1995 pour l'enquête 1-2-3), **le secteur informel représenterait 17% du PIB officiel, et 26% du PIB marchand non agricole à Madagascar, en 1995**. En 1998, les mêmes calculs conduirait à une part du secteur informel équivalente à 18% du PIB. Ces résultats montrent toute l'importance que joue le secteur informel dans la production nationale.

Tableau 4
Le poids du secteur informel dans l'économie malgache

	Agglomération d'Antananarivo (1998)			National (1993 pour l'emploi, 1995 pour le PIB)		
	Informel	Total	Part de l'informel	Informel	Total	Part de l'informel
Emplois (1 000)	270	476	57%	1 116 000	6 400 000	17%
Revenus (Mds Fmg)	490	1 230	40%	-	-	-
PIB	-	-	-	2 300	13 700	17%

Sources : Enquête emploi 1998, Enquête 1-2-3, phase 2, 1995, MADIO, EPM 1993, cadrage macro-économique, nos propres calculs. Les revenus du travail et le PIB sont exprimés en milliards de Fmg courants (1998 pour les premiers et 1995 pour les seconds).

Le secteur informel et l'Etat : relations conflictuelles ou ignorance mutuelle ?

La nature des relations du secteur informel avec l'Etat est au coeur des enjeux sur le rôle que ce secteur joue dans le processus de développement des pays du tiers-monde. L'ambivalence et l'inconstance de l'Etat à son égard constitue une source d'incertitude qu'il convient de lever pour que l'effort productif des entrepreneurs informels ne soit pas sans cesse contrarié.

Le secteur informel et les registres administratifs

Le type de registres administratifs mesure la nature des liens institutionnels que le secteur informel entretient avec l'Etat. Nous avons identifié, en dehors du numéro statistique, au moins quatre registres sur lesquels les unités informelles étaient susceptibles d'être inscrites : le registre du commerce, la patente, la carte rouge et enfin l'organisme de sécurité sociale (la CNaPS).

Lors de sa création, toute unité de production non constituée en société est censée suivre un certain nombre de démarches officielles pour obtenir un statut légal. Tout d'abord, l'entrepreneur doit se déclarer auprès du Fokontany dans lequel son établissement est localisé. Puis, il est censé remplir une déclaration d'existence aux contributions et payer la patente, puis demander une carte statistique à l'INSTAT. Ensuite, il retourne aux contributions afin d'obtenir sa carte professionnelle (plus connue sous le nom de « *carte rouge* »), qui devra être renouvelée chaque année et lui donnera la possibilité de se fournir chez les grossistes. Enfin, il peut s'inscrire au Registre du Commerce, ce qui lui permettra de recourir au système judiciaire en cas de litige, et de se faire connaître en apparaissant au Journal Officiel. Si ces démarches sont obligatoires pour toute activité marchande, les autres registres que nous avons identifiés ne sont nécessaires que dans certains cas. Ainsi par exemple, l'affiliation à la CNaPS est liée à l'emploi de salariés dans l'établissement.

**Economie
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

193

Encadré 1

Le parcours du combattant des PME menant à l'enregistrement

Les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 millions de FMG, c'est-à-dire la tranche où l'on trouve la quasi totalité des entreprises informelles, doivent suivre un circuit pour être en règle vis à vis de la loi. Voici les différentes étapes de ce parcours « complexe ».

1) Déclaration et enregistrement fiscal

Lieu : Bureau des Contributions Directes à Faravohitra, porte 111 ou 200

Documents nécessaires : certificat de résidence : 1 exemplaire ; présentation des pièces d'identité ; formulaire de déclaration de patente : 1 exemplaire

Pièces délivrées : établissement de la taxe professionnelle sur le formulaire de déclaration de patente visé ; émission du rôle des patentes (2 volets)
Délai de délivrance des pièces : ½ journée théorique

2) Paiement de la patente ou taxe professionnelle

Lieu : Perception principale dont dépend le siège social

Documents nécessaires : formulaire de déclaration de patente enregistré à présenter (pour vérification) ; rôle des patentes (2 volets)

Pièces délivrées : quittance de paiement de la patente

Délai de délivrance des pièces : ½ journée théorique

3) Immatriculation statistique

Lieu : INSTAT, ANOSY, porte 201

Documents nécessaires : formulaire de déclaration de patente enregistré à présenter (pour vérification) ; photocopie certifiée conforme d'une pièce d'identité du créateur ; quittance de paiement de la patente

Pièces délivrées : carte statistique , numéro statistique

Délai de délivrance des pièces : ½ journée théorique

4) Immatriculation fiscale

Lieu : CFPE, Amparibe, 1er étage

Documents nécessaires : numéro statistique ; formulaire pour l'immatriculation

Pièces délivrées : attestation d'immatriculation fiscale ; numéro d'identification fiscale

Délai de délivrance des pièces : 2 jours au moins

5) Délivrance de la carte professionnelle

Lieu : **Bureau des Contributions Directes**, Faravohitra, porte 200

Documents nécessaires : carte statistique ; numéro d'identification fiscale ; quittance de paiement de la patente

Pièces délivrées : carte professionnelle

Délai de délivrance des pièces : 2 jours théoriques

Remarque : elles peuvent encore s'immatriculer au registre du commerce afin de bénéficier d'une publication au journal officiel, mais ce n'est pas obligatoire.

L'estimation du temps nécessaire aux démarches est largement théorique. Il suppose une parfaite connaissance de circuits administratifs, généralement opaques pour la plupart des micro-entrepreneurs. D'ailleurs, un certain nombre de cabinets de conseils se sont spécialisés dans la prise en charge des formalités. Ce service nécessite de 15 jours à un mois pour un coût variant entre 1,5 et 2,5 millions de Fmg. Une somme hors de portée des opérateurs informels

Dans l'immense majorité des cas, les unités informelles sont inconnues de l'ensemble des services de l'Etat (tableau 5). L'affiliation la plus fréquente correspond à la patente, au numéro statistique et à la carte rouge, avec de 19% à 15% d'unités informelles inscrites. Ainsi, malgré la multiplicité des registres potentiels, **près de 80% des UPI sont totalement inconnues des services publics**, c'est à dire qu'elles ne possèdent ni numéro statistique, ni carte rouge, qu'elles ne sont enregistrées ni au Registre du commerce, ni à la CNaPS, et qu'elles ne paient pas la patente. Il semble ainsi que dans le secteur informel le non enregistrement soit la norme. En revanche, si les unités informelles ne sont pas enregistrées, cela ne signifie pas qu'elles

ne s'acquittent pas, au moins partiellement, de leur devoir fiscal. En effet, **20% d'entre elles sont enrôlées à la patente.**

Tableau 5
Taux d'affiliation des UPI aux différents registres administratifs

Type de registres	Type d'UPI		Total	
	Sans n° statistique	Avec n° statistique	1998	1995
Numéro statistique	0,0	100	16,3	16,8
Patente	6,5	87,1	19,7	18,9
Carte rouge	3,4	70,4	14,4	15,4
Registre du Commerce	0,6	16,1	3,1	6,1
CNaPS	0,0	1,3	0,2	0,5

Sources : Enquête 1-2-3, phases 2, 1995 et 1998, MADIO, nos propres calculs. Carte rouge : carte professionnelle. CNaPS: Caisse Nationale de Prévoyance sociale.

Les raisons du non enregistrement

On a souvent prétendu que l'informalité provenait d'un excès de régulations publiques et d'une volonté délibérée des informels de contourner la législation. Cette thèse est partiellement démentie dans le cas d'Antananarivo. Quel que soit le type de registres considérés, **entre 60% et 90% des UPI ne connaissent pas la réglementation**, soit qu'elles considèrent que l'inscription n'est pas obligatoire, soit qu'elles ne savent pas auprès de quelle institution il faudrait le faire. Donc, c'est avant tout la méconnaissance des obligations juridiques qui induit les chefs d'unités de production informelles à ne pas se déclarer. Le refus ostensible de toute collaboration avec les organismes publics n'est le fait que d'une infime minorité (moins de 7% des UPI). **Les activités informelles apparaissent donc plus comme un secteur de développement spontané des activités économiques des ménages que comme une stratégie de "contournement" de la législation en vigueur jugée inhibante.** La solution au problème du non enregistrement du secteur informel passe avant tout par une politique de communication active de la part de l'Etat et sans doute par une simplification administrative des démarches liées à l'enregistrement.

**Economie
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

195

Tableau 6
Les raisons du non enregistrement des unités de production informelles

Type de registres	Raisons du non enregistrement							Total
	Trop cher	Démarches trop compliquées	Ne veut pas collaborer avec l'Etat	Non obligatoire	Ne sait pas s'il faut s'inscrire	En cours d'inscription	Autres raisons	
Patente	16,3	5,1	6,9	39,6	22,4	2,2	7,5	100
Carte rouge	9,5	8,0	6,4	44,4	22,3	2,2	7,2	100
Registre Commerce	6,5	11,4	5,9	43,7	25,1	1,4	6,0	100
CNaPS	5,7	4,2	5,6	59,6	17,5	1,2	6,2	100

Source : Enquête 1-2-3, phase 2, 1998, MADIO, nos propres calculs. Carte rouge : carte professionnelle. CNaPS: Caisse Nationale de Prévoyance sociale. Les raisons du non enregistrement n'ont pas été collectées pour le n°statistique.

Si le secteur informel ne va pas à l'Etat, l'Etat ne va pas non plus au secteur informel

Si les informels n'effectuent pas les démarches nécessaires pour légaliser leur activité, existe-t-il une volonté de l'Etat d'insertion des informels au sein du cadre réglementaire? Les résultats de l'enquête montrent que non. Ainsi, **moins de 7% des chefs d'UPI déclarent avoir connu des problèmes avec les agents de l'Etat au cours de l'année écoulée.** Il convient de noter que les UPI enregistrées, c'est à dire les plus grosses, plus facilement repérables et solvables, sont aussi les plus touchées par ces frictions avec les agents publics. 18% d'entre elles se plaignent d'avoir eu maille à partir avec l'autorité publique.

Pour la petite minorité des établissements informels qui ont eu un différend avec l'Etat, **l'objet du litige est dans 55% des cas un problème concernant l'emplacement de l'activité.** En revanche, le contentieux à propos du paiement des impôts ou de la patente est rarement invoqué, puisqu'il ne touche que 3 140 UPI sur les 164 500 que compte la capitale, soit 1,9%.

Lorsqu'un litige survient, le différend se règle par le paiement d'une amende dans 11% des cas. Plus intéressant encore, **le paiement d'un « cadeau », symptôme du phénomène de la corruption, ne représente le mode de règlement du conflit « que » pour 34% des chefs d'UPI interpellés par les agents de l'Etat,** chiffre incommensurablement plus faible que celui qui avait été obtenu à Yaoundé au Cameroun. Dans l'immense majorité des cas, le contentieux se résout à l'amiable. Concernant le montant moyen des amendes, pour les rares UPI qui en ont payées, il est de 159 000 Fmg sur l'année, tandis que le montant des "cadeaux" atteint 70 000 Fmg. Si on rapporte ces chiffres à l'ensemble du secteur informel, les amendes auront été de 1 159 Fmg par UPI au cours de l'année écoulée, et les "cadeaux" n'ont pas excédé 1 585 Fmg, montants qui sont très faibles.

Tableau 7
Le secteur informel et l'Etat : mode de règlement des litiges

BRANCHE	Problèmes avec l'Etat	Pour les UPI ayant eu des problèmes , quel a été le mode de règlement				Montant moyen paiements (en 1000 Fmg/an)	
	oui	Amendes	"Cadeaux"	Autres	Total	Amendes	"Cadeaux"
Sans n° Stat	4,5	11,8	23,3	64,9	100	231	26
Avec n° Stat.	17,6	10,0	48,7	41,3	100	47	98
Total 1998	6,7	11,0	34,3	54,7	100	159	70
Total 1995	5,0	10,3	17,4	72,3	100	46	55

Sources : Enquête 1-2-3, phases 2, 1995, 1998, MADIO, nos propres calculs. Le montant des amendes et cadeaux est calculé pour ceux ayant effectivement payé. La catégorie « autres » pour les litiges correspondent dans 80% des cas au déménagement d'activités exercées sur la voie publique.

Cela signifie que d'une part, **les sanctions monétaires de l'Etat à l'encontre du secteur informel ne constituent pas une entrave majeure au développement de leurs activités**, et que d'autre part, le détournement de fonds publics associé à **la corruption envers le secteur informel représente un manque à gagner dérisoire pour les finances publiques**, que l'on peut chiffrer à 260 millions de Fmg.

Pour conforter l'hypothèse selon laquelle l'Etat ne constitue pas la contrainte majeure au développement des activités économiques informelles à Madagascar, on mentionnera le fait que seuls 7,7% des chefs d'UPI mentionnent l'excès de réglementation, d'impôts ou de taxes comme un réel problème.

Potentiel fiscal et stratégie d'assujettissement

Les deux premières parties nous ont permis de tordre le cou à un certain nombre d'idées reçues sur la nature du secteur informel. En premier lieu, il se présente plus comme un secteur de développement spontané des activités économiques des ménages que comme un secteur mettant en oeuvre une stratégie délibérée de contournement de la législation en vigueur. En second lieu, et bien que le secteur informel opère hors cadre légal, il entretient avec l'Etat des relations d'ignorance mutuelle, par conséquent peu conflictuelles. En fait, la faiblesse de l'Etat et la généralisation du secteur informel sont deux manifestations d'un même phénomène : le sous-développement de l'économie malgache. Voilà pourquoi la fiscalisation du secteur informel représente un défi qui n'a jamais pu trouver de solution satisfaisante dans aucun pays aussi pauvre que Madagascar. Dans cette partie, nous chercherons à apporter quelques éléments de réflexion sur la question de la politique fiscale à l'égard du secteur informel.

**Economie
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

197

Fiscaliser le secteur informel : dans quel but?

D'abord et en amont, il convient de s'interroger sur l'objectif et le bien-fondé d'une politique de fiscalisation du secteur informel. L'impôt constitue de très loin la première ressource financière de l'Etat, gage de sa souveraineté. Or la pression fiscale à Madagascar se situe parmi les plus faibles du monde, et qui plus est en baisse depuis le milieu des années 80, malgré un léger redressement observé récemment. De l'ordre de 9% du PIB depuis quelques années, elle se situe très en deçà du taux moyen observé dans des économies de niveau de développement comparable, où le taux de pression fiscale atteint 15%.

Non seulement, le taux de pression fiscale est notoirement insuffisant, mais en plus, **Madagascar est engagé dans un processus de transition fiscale qui a pour effet de réduire la base imposable actuelle.** Aujourd'hui, celle-ci repose avant tout sur les transactions internationales, et dans une moindre mesure sur la partie formelle de l'économie intérieure. Or, pour des raisons d'efficacité économique, l'Etat cherche à transférer une partie des ressources générées par le commerce extérieur vers des ressources assises sur l'activité intérieure. Transférer le surcroît de charge fiscale sur le seul secteur formel orienté sur le marché local risque d'en compromettre la compétitivité, et donc à terme de réduire encore l'assiette de l'impôt, déjà trop étroite. La marge de manoeuvre est donc particulièrement faible.

Dans ces conditions, la fiscalisation du secteur informel est une nécessité. En fait, 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. Si l'on ajoute au secteur informel l'agriculture familiale, **c'est près de la moitié du PIB qui se trouve massivement sous-fiscalisé.** Il ne s'agit pas tant d'une question d'équité, puisque informels comme agriculteurs forment le gros bataillon des pauvres à Madagascar, **qu'une question de civisme.** En effet, comment légitimer l'impôt à Madagascar quand plus de 90% de la population n'y contribuent pas? Pour mettre en oeuvre une politique publique ambitieuse, il est nécessaire que l'ensemble des citoyens participe à l'effort fiscal de la Nation.

Jusqu'à maintenant nous nous sommes interrogés sur l'intérêt pour l'Etat de fiscaliser le secteur informel. Mais en contrepartie, quels avantages pourraient en retirer les opérateurs informels ? En théorie, ces avantages sont de deux ordres. D'une part, les recettes publiques sont supposées bénéficier à l'ensemble de la Nation. D'autre part, la légalisation des activités informelles, dont le respect de la législation fiscale est un élément essentiel, est censé réduire leurs coûts de transaction. Etre en règle avec l'Etat réduit la probabilité de contrôle et de harcèlement de la part des agents publics (amendes, corruption, fermeture). Mais c'est aussi une condition préalable pour bénéficier d'un certain nombre de services aux entreprises (publics et privés) comme l'accès aux marchés publics, aux grossistes, aux importations, aux institutions de crédit, aux programmes de promotion, etc. En réalité, étant donné l'inadéquation des instruments des services existants aux besoins des micro-entreprises à Madagascar, il est possible que la fiscalisation du secteur informel ne soit pour lui qu'un coût supplémentaire, sans contrepartie tangible.

Un secteur partiellement fiscalisé : qui paie quoi et combien ?

Pour estimer le potentiel fiscal du secteur informel, il est nécessaire de savoir s'il échappe aujourd'hui totalement à l'impôt, comme on a souvent tendance à le supposer. En réalité, le secteur informel est partiellement fiscalisé, comme le montre les résultats de l'enquête sur le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo (MADIO, 1998a).

Encadré 2

L'inadaptation du système d'imposition des PME

Les PME dont le chiffre d'affaires (CA) est inférieur à 250 millions de FMG sont obligées de payer plusieurs impôts d'Etat et locaux. Parmi ces impôts, trois sont particulièrement importants : il s'agit, d'une part, de la patente (ou taxe professionnelle) et de l'impôt général sur les revenus non salariaux (IGRNS) qui sont des impôts directs, et, d'autre part, de la taxe sur les transactions (TST), impôt indirect. En considérant seulement le calcul de ces trois principaux impôts dont doivent s'acquitter les PME, on comprend pourquoi peu d'entrepreneurs se soumettent à leurs devoir fiscal.

La patente (ou taxe professionnelle)

Base et mode de calcul : La taxe professionnelle comporte un droit fixe, un droit proportionnel et les centimes additionnels. Le calcul de l'administration fiscale se base sur la déclaration de patente qui doit être remplie par les contribuables. Il est fonction, d'une part de l'activité, différenciée selon sa classe, sa nature et sa catégorie, et, d'autre part de ses moyens d'exploitation (local et matériel).

Le droit fixe : il est établi d'après les tableaux A et B annexés au CGI en fonction de la nature de l'activité, de la population de la localité d'exercice et du nombre de salariés de la PME.

Le droit proportionnel : il est établi à raison de la valeur locative des locaux et de l'outillage utilisé. La base de taxation tient compte de tous les biens affectés aux besoins de la profession, dont le contribuable a disposé au cours de l'année précédente. S'il n'est pas possible de disposer d'une valeur locative, le montant de ce droit est un multiple du droit fixe en fonction des classes d'activité.

Les centimes Additionnels : le montant est égal à 30 % de la somme des droit fixe et proportionnel.

Inadaptation : Dans la majorité des cas, il est très difficile aux petits entrepreneurs de calculer la valeur locative de leur local et de leur matériel. Le calcul du droit proportionnel se base donc, soit sur des chiffres non fiables, soit uniquement sur le droit fixe, ce qui conduit à d'énormes biais. De plus, en raison du système de calcul (au cas par cas) et des moyens matériels et humains dont dispose l'administration fiscale, il est évident que la base d'imposition calculée est erronée.

L'impôt général sur les revenus non salariaux (IGRNS)

Base de calcul : Le calcul effectué par les services des contributions directes se base sur la déclaration de revenus qui doit être remplie par les contribuables. Il est fonction du **bénéfice net**.

Mode de calcul : En fonction de différentes tranches de bénéfices nets, un taux d'imposition est appliqué, et on obtient ainsi le montant de la taxe.

Remarque : Il y a trois types de régimes : au forfait, le résultat réel et celui des PME. Le calcul de l'impôt se fait toujours sur la même base, mais **la plupart des PME choisissent le régime du forfait** car, dans ce cas, elles ne sont pas obligées de tenir une comptabilité. Cependant, pour choisir ce régime, il y deux conditions : a) pour les prestataires de services, leur CA doit être inférieur à 50 millions de FMG ; b) pour les activités d'achat revente, leur CA doit être inférieur à 100 millions de FMG (nouvelles dispositions de la loi de finances 1998).

Economie
de Madagascar
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

199

Inadaptation : Tout le système est basé sur la déclaration de revenus. Or, d'une part, la plupart des entrepreneurs informels sont incapables de la remplir, et, d'autre part, les moyens de contrôle de l'administration fiscale sont quasi inexistantes.

La taxe sur les transactions (TST)

Base et mode de calcul : Le calcul effectué par l'agent des contributions directes se base sur la déclaration de revenus qui doit être remplie par les contribuables. Il est fonction du CA.

Le montant est fixe selon différentes tranches de CA pour les contribuables des deux catégories mentionnées plus haut (CA inférieurs à 50 et 100 millions de FMG), et il est égal à 5 % du CA pour les contribuables dont les CA sont supérieurs aux seuils précédents.

Inadaptation : Il y a toujours le problème de la fiabilité de la déclaration de revenus. Mais, en plus, pour les tranches de CA comprises entre 20 et 50 millions de FMG pour les prestataires de services, et entre 50 et 100 millions de FMG pour les activités d'achat revente ; les agents des contributions directes, en l'absence de la révision des textes fiscaux à ce jour, n'ont pas les montants correspondants et appliquent alors l'imposition de 5 %, réservée aux seuils supérieurs.

5 types d'impôts ont été identifiés : les cotisations sociales payées par les employeurs à la CNaPS, l'impôt sur les revenus non salariaux (IRNS), la taxe professionnelle (patente), les divers impôts locaux (tickets, place de marché, etc.), et enfin les autres impôts (TUT, TST, TVA, droits de douanes, droits de timbre, etc.). En premier lieu, l'analyse des résultats montre que 40% des UPI paient effectivement au moins un de ces types d'impôts : 30% pour celles qui ne sont pas enregistrées et plus de 90% de celles qui possèdent un numéro statistique. Si la patente est la plus répandue pour les secondes (81% la paient) ainsi que chez les transporteurs, ce sont **les impôts locaux qui dominant largement** pour les premières (27% les acquittent contre seulement 5% pour la patente). Plus de la moitié des commerçants et un tiers des gargotiers non enregistrés y sont soumis.

En second lieu, et en termes de montants, **chaque UPI paie en moyenne 234 000 Fmg par an sous forme d'impôts divers aux autorités publiques**. Ce résultat global est évidemment très différent suivant le type d'UPI. Les 137 000 UPI sans numéro statistique versent 54 000 Fmg, dont plus de 80% en impôts locaux. Cette somme se monte à près de 1,2 millions pour les UPI enregistrées. Même parmi ces UPI, l'impôt est très concentré puisque la moitié d'entre elles paient moins de 156 000 Fmg par an.

Si l'on rapporte les chiffres précédents à l'activité du secteur on peut calculer un taux de pression fiscale effectif sur le secteur informel. Ainsi, **les divers impôts représentent 1,5% du chiffre d'affaires du secteur informel**. A titre de comparaison, en 1996 les taxes indirectes (TVA, TST, etc.) et l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés (IBS) représentait 6% du chiffre d'affaires des entreprises industrielles formelles (6,6% pour les sociétés et 1,1% les entreprises individuelles : MADIO, 1998c).

Cette pression fiscale est six fois plus importante pour les UPI enregistrées que pour celles qui ne le sont pas, où le taux est dérisoire : resp. 3,1% et 0,5%. En revanche, le montant annuel pour l'ensemble de l'agglomération est loin d'être négligeable, puisqu'il est supérieur à 37 milliards de Fmg, dont 30 milliards provenant des UPI avec numéro statistique.

Tableau 8
Montants des prélèvements obligatoires payés les UPI¹

Type d'UPI	Types de prélèvements (Montant annuel moyen par UPI en 1 000 Fmg)						Total Milliards de Fmg	Pression fiscale % du chiffre d'affaires
	Cotisat ° soc	IRNS	Patente	Impôts locaux	Autres impôts	Total		
Sans n° Stat.	0	0	6	45	3	54	7	0,5
Avec n° Stat.	12	17	167	104	875	1 175	30	3,1
Total 1998	3	3	32	55	140	233	37	1,5

Sources : Enquête 1-2-3, phases 2, 1995, 1998, MADIO, nos propres calculs. Les « autres impôts » comprennent toutes les taxes payées par les UPI : TVA, TST, TUT, taxes douanières, vignettes, etc.

Le manque à gagner pour l'Etat

L'enquête sur le secteur informel permet d'estimer le montant des impôts que devraient théoriquement acquitter le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo, compte tenu de la législation fiscale en vigueur (voir encadré 2), et partant le manque à gagner pour l'Etat. Le calcul a été effectué pour trois types de taxes : la TST (fiscalité indirecte), l'IRNS et la patente (fiscalité directe)⁽¹⁾. L'estimation n'a pas été menée pour les impôts locaux, bien qu'elle pèse lourdement sur le secteur informel, du fait de la multiplicité des taxes prélevées et du manque d'homogénéité de leur mode de calcul. Pour les trois impôts considérés seulement 30% de la patente est versé aux collectivités locales, le reste revenant au Trésor public.

Dans l'agglomération d'Antananarivo

En 1998, les 164 000 UPI de l'agglomération d'Antananarivo auraient dû acquitter un montant total de 121 milliards de Fmg au titre de la TST, 182 milliards pour l'IRNS et 8 pour la patente, soit un total de 311 milliards de Fmg. Si l'on tient compte des impôts effectivement versés, le **manque à gagner pour l'Etat est énorme. Il se chiffre à 300 milliards de Fmg pour les trois principaux impôts.**

1) Les calculs ont été menés à partir de la législation et des barèmes en vigueur pour les trois impôts. L'IRNS greffé à la patente n'a pas été réimputé à l'IRNS potentiel, mais reste inclus dans la patente potentielle. De plus, une fois le montant de la TST potentielle effectué, nous l'avons déduit du bénéfice net sur lequel est assis l'IRNS, puisqu'il viendrait le grever s'il était effectivement collecté.

On peut aussi comparer nos estimations aux rôles émis par l'administration fiscale pour la capitale en 1998. Bien que les données concernent toutes les entreprises de moins de 250 millions de chiffre d'affaires, dont une bonne partie appartient au secteur formel, les montants à recouvrer sont sans commune mesure avec ceux qui devraient être perçus. Ainsi, pour la TST, les rôles issus des contributions directes se montent à 1 milliard contre 120 milliards pour la TST potentielle du seul secteur informel. Les chiffres sont respectivement de 8,6 et 182 milliards pour l'IRNS. Seule la patente semble mieux appréhendée avec 7,6 milliards de rôles émis contre 8 milliards dû par l'informel. Mais cette meilleure couverture n'est qu'apparente, puisque au bas mot, 130 000 UPI ne la paient pas.

Tableau 9

Le potentiel fiscal du secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo

Milliards de Fmg Type d'UPI	Types d'impôts				Press° fiscale théorique		Manque à gagner		
	TST	IRNS	Patente	Total	TST/CA	IRNS/BNET	TST	IRNS	Total
Sans n° Stat.	72	116	6	194	4,9%	27,8%	72	116	188
Avec n° Stat.	49	66	2	117	5,0%	34,2%	46	66	95
Total	121	182	8	311	4,9%	29,8%	118	182	300
Rôles émis par l'administration fiscale d'Antananarivo Renivohitra (entreprises dont CA <= 250 mions Fmg)									
Nb contribuables	3 399	7 146	42 964	-					
Montants émis	0,8	8,6	7,6	17					

Source : Enquête 1-2-3, phases 2, 1998, MADIO, Contributions Directes, nos propres calculs.
CA : chiffre d'affaires. BNET : bénéfice net.

Economie
de Madagascar
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

202

De plus, une étude réalisée en 1997 montrait que pour la patente environ 1 200 entreprises personnes morales (qui par définition ne font pas partie du secteur informel) concentraient 55% du volume des émissions, mais moins de 3% des contribuables [BREEF-DIRASSET, 1997]. Au total pour les trois taxes, la somme des montants émis est de 17 milliards, quand le secteur informel est redevable de 310 milliards. Encore convient-il de préciser qu'il ne s'agit que des rôles et non du recouvrement effectif. Toujours selon l'étude mentionnée précédemment, le taux de recouvrement était inférieur à 75%, plus élevé pour les petites cotes que pour les grosses.

Au niveau national

Pour aller plus loin, on peut proposer une estimation du potentiel fiscal du secteur informel au niveau national. L'enquête prioritaire sur les ménages (EP97), réalisée en 1997, comprend un module sur les entreprises non agricoles des ménages, pour lesquels des comptes de production ont été établis. Les valeurs obtenues dans l'EP97 n'ont pas été retenues, car elle n'a pas été spécialement conçue pour la mesure des activités informelles, à la différence de l'enquête 1-2-3. En revanche, et en faisant l'hypothèse

raisonnable que le biais est constant en moyenne pour chaque région, l'EP97 donne la part de la capitale dans le total national, pour l'ensemble des agrégats économiques des unités de production sans numéro statistique. Il suffit alors de diviser les montants plus précis issus de l'enquête 1-2-3 par cette proportion.

Notre estimation ne portera que sur le potentiel fiscal (TST et IRNS) des UPI dépourvues de numéro statistique et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 250 millions de Fmg, donc soumises au régime de la TST ; soit un sous-ensemble du secteur informel tel que défini dans cette étude. Le manque à gagner pour l'Etat est abyssal. En 1997, **la législation fiscale en vigueur sur le secteur informel (TST, IRNS, Patente) aurait dû générer 1 080 milliards de Fmg.** Seul un montant dérisoire est entré dans les caisses de l'Etat. A titre de comparaison, l'ensemble de toutes les recettes fiscales du pays se monte à 1 688 milliards. Le manque à gagner sur le seul secteur informel atteint donc à 64% des impôts effectivement collectés. Si ces recettes avaient été récupérées la pression fiscale serait passée de 9,3% du PIB à 15,3%.

En différenciant par types d'impôts, la TST potentielle sur secteur informel est de 349 milliards, soit une somme du même ordre de grandeur que le total des impôts sur les biens et services intérieurs (369 milliards, et seulement 178 pour les impôts indirects de type TVA/TST/TUT). C'est en fait sur l'IRNS que la défaillance de l'Etat est la plus criante. L'ensemble des impôts sur les revenus et les gains ont généré 329 milliards de Fmg. En comparaison, l'IRNS potentiel sur le secteur informel est estimé à 727 milliards, soit un montant 3 500% supérieur aux 20 milliards d'IRNS collecté au niveau national.

Tableau 10
Le potentiel fiscal du secteur informel au niveau national

Milliards de Fmg	Potentiel fiscal				Recettes fiscales 97		Recettes potentielles		
	Capitale	Part de la Capitale/national		National	Types d'impôts		En % du type d'impôts collectés		
		CA	BNET		Biens, Services	Revenus, Gains	Biens, Serv.	Rev., Gains	IRNS
TST potentielle	53	15,2%	-	349	370	-	94%	-	-
IRNS potentiel	80	-	11,0%	727	-	329	-	221%	3 500%
Total	133	-	-	1 076	370	329			

Source : Enquête 1-2-3, phases 2, 1998, MADIO, Enquête Prioritaire 1997, INSTAT, Trésor, nos propres calculs. CA : chiffre d'affaires. BNET : bénéfice net. Les trois dernières colonnes se lisent comme suit : la TST potentielle sur l'informel représente 94% des impôts collectés sur les biens et services. L'IRNS potentiel représente 221% des impôts collectés sur les revenus et gains.

Une fiscalité inadaptée

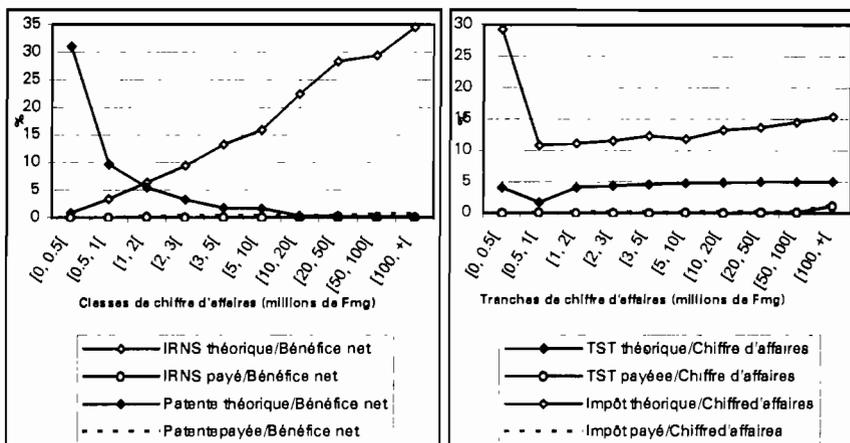
Les calculs de recettes potentielles sur le secteur informel montre clairement l'existence d'un gisement fiscal réel. Cependant, l'application de la loi fiscale en vigueur pose de véritables problèmes de redistribution. **Les taux**

théoriques semblent bien trop élevés, en particulier sur les petits contribuables. Ainsi, alors que 55% des entrepreneurs informels perçoivent moins de 150 000 Fmg par mois (un montant équivalent au salaire minimum, qui permet à peine de vivre), l'application de la TST ferait passer cette proportion à 60% ; elle atteindrait même 63% si on y ajoute le paiement de l'IRNS.

En fait, ces résultats ne font que refléter la concentration de l'impôt, elle-même engendrée par l'extrême diversité des UPI. Si l'on rapporte ce potentiel fiscal théorique à sa base fiscale, la TST due représenterait 5% du chiffre d'affaires du secteur informel, l'IRNS atteindrait 30% du bénéfice net, sur lequel il est assis. Le poids de la patente théorique est quant à lui dérisoire, avec 0,1% du bénéfice net. Si l'IRNS potentiel (non compris IRNS greffé) est fortement progressif (de 1% à un tiers du bénéfice), en revanche la patente est nettement régressive, les UPI réalisant moins de 500 000 Fmg de chiffre d'affaires étant censées payer jusqu'à 30% de leurs maigres revenus.

Graphique 1

Taux de pression fiscale effectif et théorique suivant le volume d'activité



Source : Enquête 1-2-3, phase 2, 1998, MADIO, nos propres calculs. Non compris sur les UPI dont le bénéfice est négatif.

En termes de recettes fiscales à recouvrer, l'impôt est particulièrement concentré. Ainsi, les UPI du décile supérieur de chiffre d'affaires (plus de 37,5 millions de Fmg) réalisent 57% du chiffre d'affaires total et seraient censées payer 58% de la TST potentielle et 61% de l'IRNS potentiel. Ce qui signifie qu'en termes de stratégie d'assujettissement, les autorités ont tout intérêt à concentrer leur effort sur les plus grosses entreprises du secteur informel.

Une fiscalité simplifiée pour le secteur informel : la mise en place de l'impôt synthétique

A l'heure actuelle, le secteur informel échappe largement à l'impôt. Compte tenu de la spécificité des activités informelles, il est clair que **la fiscalisation de ce secteur doit passer par une simplification radicale du système d'imposition auquel il est soumis**. Conscient de ce problème, les autorités ont introduit dans la loi de finance 1998, le principe de l'impôt synthétique pour les établissements opérant en deçà d'un certain seuil économique. Sans entrer dans le détail de cette réforme fiscale, son principe est basé sur le regroupement de toutes les taxes sur l'activité (TVA, impôt sur les bénéfices, patentes, etc.) en un impôt unique, dont les modalités de calcul doivent être aisément mises en oeuvre, du fait de l'absence de document comptable de la plupart de ces entreprises individuelles. L'impôt synthétique est censé entrer en vigueur dès l'exercice fiscal 1999.

Encadré 3

La mise en place de l'impôt synthétique : où en est-on ?

Le titre XVII de la loi de finance 1998 stipule qu'*«il est institué un impôt forfaitaire unique représentatif et libérateur de la Taxe professionnelle, de l'Impôt Général sur les revenus non salariaux et des Taxes sur les chiffres d'affaires, dénommé Impôt synthétique (I.S.), perçu au profit des Budgets des Collectivités territoriales décentralisées »*. Toutes les personnes physiques et entreprises exerçant des activités indépendantes dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil (qui sera déterminé après recensement fiscal) y seront soumises (agriculteurs, artisans, commerçants, etc.) Le barème de cet impôt annuel sera établi en fonction du chiffre d'affaires. L'impôt sera recouvré par le Receveur des impôts territorialement compétent. Tout redevable de l'impôt doit déposer chaque année une déclaration suivant un imprimé fourni par l'Administration.

La mise en place de l'IS est conditionnée à la réalisation du recensement fiscal (RF). Le 17 août 1998, une note interministérielle lançait l'opération en urgence absolue. Le RF débutait début septembre, malgré un retard dans certaines provinces, et doit s'achever impérativement avant le début de la saison des pluies, pour raison d'accessibilité. Il s'agit d'un recensement exhaustif sur l'ensemble du pays des immeubles bâtis, terrains, cultures, élevage, véhicules, et toutes les activités lucratives. Mis en oeuvre par l'administration fiscale, le RF mobilise plus de 1 000 agents recenseurs, et est réalisé en collaboration avec les autorités locales.

L'ampleur de la tâche, eut égard aux délais et aux moyens impartis, ne manquera pas de poser problème. Que ce soit en termes de couverture géographique, qu'en termes de fiabilité des informations collectées ainsi que de leur traitement, on est en droit de douter de la possibilité d'atteindre les objectifs fixés au RF. L'expérience internationale en matière d'évaluation de l'assiette par RF s'est souvent révélée décevante, même s'il reste irremplaçable pour appréhender la matière fiscale [CHAMBAS, 1994]. Dans ces conditions, il paraît peu probable que l'IS puisse entrer en vigueur comme prévu au 1^{er} janvier 1999. De plus, cette initiative, pour louable qu'elle soit ne résout en rien la question du mode d'imposition ni celle de la stratégie fiscale opportune vis à vis des activités agricoles ou informelles.

Economie
de Madagascar
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

205

Notre objectif n'est pas ici d'estimer précisément la capacité contributive du secteur informel ou le rendement de l'impôt synthétique, ni d'en proposer les modalités d'exécution, mais de mettre en lumière les attentes des opérateurs informels en matière de fiscalité.

En premier lieu, nous avons vu plus haut que l'immense majorité des UPI est favorable à une collaboration avec l'administration. Plus de 60% se déclarent même spontanément prêts à payer des impôts. Encore faut-il que cet impôt soit adapté à leur rythme d'activité spécifique et à leur capacité contributive effective. En premier lieu, **l'unicité de l'impôt est revendiquée par 52% des UPI, tandis que moins de 10% la rejette**. En second lieu, la périodicité annuelle du recouvrement de l'impôt est plébiscitée par plus de 80% des opérateurs informels. On est cependant en droit de s'interroger sur le réalisme d'une telle déclaration, compte tenu de l'échelle et du mode de gestion des activités informelles. En effet, recouvrer une somme conséquente une seule fois par an supposerait que les UPI soient en mesure de s'imposer d'épargner progressivement (mensuellement, voire toutes les semaines) une partie de leurs gains, ce qui semble peu probable eût égard à leur montant. D'ailleurs, on comprend mieux ce choix de l'année, lorsqu'on interroge les chefs d'UPI sur le montant qu'ils seraient prêts à payer. En moyenne, les UPI considèrent qu'un **montant de 5 000 Fmg par mois** serait approprié. Il convient de souligner l'étonnante homogénéité de l'impôt désiré moyen en fonction des branches d'activité. Seuls les transporteurs se démarquent avec 10 000 Fmg mensuels.

Cette somme paraît dérisoire, aussi bien dans l'absolu que rapportée au chiffre d'affaires du secteur, puisqu'elle ne représente qu'un taux de pression fiscale de 0,2%. Malgré tout, cette déclaration spontanée conduit à un montant de l'ordre de **10 milliards de Fmg par an pour l'ensemble de l'agglomération d'Antananarivo**. En fait, ce qu'il faut retenir de ces résultats, ce n'est pas tant un taux d'imposition souhaitable (dans aucun pays du monde le taux de contribution n'est laissé à la discrétion des contribuables), que la volonté des opérateurs informels de contribuer à l'effort fiscal du pays.

Tableau 11
Le secteur informel et l'instauration d'un impôt synthétique

BRANCHE	Etes-vous favorable à l'application d'un impôt unique sur l'activité ?				Avec quelle périodicité de recouvrement			Combien seriez-vous prêt à payer? 1 000Fmg/ mois	Pression fiscale % du CA
	Oui	Non	Ne sait pas	Total	Annuel	Trimes-triel	Jour. sem.		
Sans n° Stat.	47,8	9,0	43,2	100	81,1	11,8	7,1	4	0,2
Avec n° Stat.	72,5	10,1	17,4	100	78,9	19,3	1,8	11	0,2
Total	51,9	9,2	38,9	100	80,7	13,0	6,3	5	0,2

Source : Enquête 1-2-3, phase 2, 1998, MADIO, nos propres calculs.

Pour aller plus loin sur la voie de la fiscalisation du secteur informel, nous avons interrogé les UPI sur la question de savoir à qui devait revenir l'impôt synthétique et à quoi il devait servir. En ce qui concerne le premier point, **les collectivités territoriales décentralisées, et plus particulièrement les communes, semblent avoir la préférence des opérateurs informels.**

Cette orientation s'explique largement par le type d'usage qu'ils souhaitent voir affecter à leur contribution. Parmi les six options proposées, trois dominent largement. D'abord et avant tout, 40% privilégient **les dépenses sociales de base, dans la santé et l'éducation.** Ensuite, apparaissent **les investissements en infrastructures de base (routes, marché, adduction, etc.) et les programmes d'appui aux micro-entreprises** (avec 30% et 25% resp. des réponses). En dehors de mesures sectorielles qui leurs profitent au premier chef, les opérateurs informels se montrent favorables à une fiscalité de proximité, orientées vers la satisfaction des besoins essentiels de la population, notamment des plus pauvres dont ils font partie dans leur majorité.

Tableau 12
L'impôt synthétique : pour qui et pour quoi faire?

BRANCHE	A quelle entité publique devrait revenir cet impôt ?				A quoi devrait servir cet impôt ?			
	Etat	Com-mune	Ne sait pas	Total	Santé, éducation	Infrastructures (route, marché)	Appui aux micro-entrep	Autres
Sans n° Stat.	29,5	48,1	22,4	100	40,8	26,6	25,5	7,1
Avec n° Stat.	42,6	45,2	12,2	100	31,8	45,6	20,0	2,6
Total	31,7	47,6	20,7	100	39,4	29,7	24,6	6,3

Source : Enquête 1-2-3, phase 2, 1998, MADIO, nos propres calculs.

**Economie
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

207

Finalement, les mesures engagées par les autorités concernant la mise en place d'un impôt synthétique, avec pour principe l'unicité de la taxe (simplification) et son attribution aux collectivités locales (fiscalité de « proximité ») paraissent d'autant plus pertinentes qu'elles rencontrent le désir des opérateurs du secteur informel. Reste maintenant à en déterminer les modalités concrètes d'application.

L'incidence distributive de la fiscalisation du secteur informel

Outre les difficultés techniques de mise en oeuvre, ainsi que son éventuel coût politique, la fiscalisation du secteur informel aura aussi des effets sur le niveau et la distribution du revenu des ménages. Cet aspect mérite toute l'attention dans le contexte malgache actuel. En effet, les autorités ont fait de la lutte contre la pauvreté le maître mot de leurs actions [DCPE, 1996].

A priori et mécaniquement, c'est à dire indépendamment des effets de « bouclage » macro-économiques ⁽²⁾, la mise à contribution du secteur informel devrait réduire le pouvoir d'achat de ses membres, avec deux conséquences directes : un accroissement de la pauvreté, et une augmentation des inégalités (les informels faisant déjà partie des plus pauvres). En fait, l'impact de la mesure est plus complexe à déterminer. Il dépend du comportement des opérateurs informels, notamment en matière de formation des prix. Nous étudierons deux cas extrêmes :

- 1.- le surcroît de coût engendré par l'impôt est totalement absorbé par réduction des marges, et les prix restent constants ;
- 2.- le surcroît de coût engendré par l'impôt est totalement ou partiellement répercuté dans les prix.

On peut penser que l'effet réel d'une telle mesure serait une combinaison de ces deux mécanismes : les informels étant d'une part tentés d'accroître leurs prix (comportement de « mark-up »), mais d'autre part contraints par la concurrence à limiter leurs marges, pour ne pas perdre de parts de marché. Les enquêtes 1-2-3 menées dans l'agglomération d'Antananarivo, qui mesurent l'ensemble des revenus d'activité, formels et informels (enquête emploi, phase 1), la structure de production des UPI (enquête secteur informel, phase 2), et la répartition de la consommation des ménages entre secteurs formel et informel (enquête consommation, phase 3), permettent de mesurer l'impact distributif des deux modes d'ajustement sur les ménages, de façon plus précise que les travaux antérieurs portant sur cette question (voir par exemple dans le cas béninois, ATTIN, 1994). Trois variantes ont été simulées.

Dans le premier cas, où l'IS est supposé représenter 5% des revenus informels, ces derniers sont amputés de 5%, tandis que les revenus formels restent constants. Les prix restent stables. Globalement, **le revenu moyen des ménages baisse et la pauvreté s'accroît. De plus**, comme les ménages dont la part des revenus informels dans le revenu total sont aussi parmi les plus pauvres, **cette mesure est régressive, l'impôt venant accroître les inégalités**. Ainsi, le revenu des ménages régresse en moyenne de -2,1%, mais la baisse atteint -3,4% pour les plus pauvres et -4,2% pour les « ménages informels ». Les taux de pauvreté augmentent fortement pour le dernier quartile de revenus (+ 4 points) (le plus pauvre) et les informels (+ 2 points ³).

2) Une tentative de prise en compte de ces effets pour Madagascar a été menée à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable statique et à prix flexible (voir l'étude de DISSOU et alii, dans ce même numéro). Les auteurs concluent à un impact régressif de l'impôt synthétique sur la distribution des revenus des ménages.

3) A l'instar de nombreux travaux, la ligne de pauvreté relative retenue représente la demi-médiane du revenu des ménages par unité de consommation

Dans le second cas en revanche, l'impact de la mise en place de l'impôt synthétique est très différent. Nous avons distingué deux variantes, suivant d'une part la base fiscale de l'impôt synthétique, et d'autre part le pouvoir d'indexation des prix informels. La simulation 2a suppose comme précédemment que l'impôt synthétique représente 5% du revenu. En conséquence, les producteurs informels décident d'augmenter leurs prix de 5%⁴. **D'un côté**, le chiffre d'affaires informel en Fmg courant croît de 5%. Comme l'impôt n'est assis que sur les revenus, qui ne comptent que pour 31% du chiffres d'affaires, les producteurs informels devraient récupérer la différence, soit $0,05 \times 0,69 \times \text{chiffre d'affaires}$ [MADIO, 1995a]. En fait, l'augmentation du revenu est plus faible, car une partie de leurs coûts est constituée de consommations intermédiaires achetées dans le secteur informel, qui par définition augmentent elles aussi de 5%. Cette ponction est non négligeable, car 60% des CI informelles viennent du secteur informel [MADIO, 1995a]. **De l'autre**, la croissance des prix informels affecte le pouvoir d'achat des ménages, d'autant plus négativement que la part consommée dans le secteur informel est importante. Ainsi, alors que 90% de la consommation des plus pauvres provient du secteur informel, cette part n'est que de 60% chez les plus riches [MADIO, 1998b].

Finalement, la variation du revenu réel des ménages dépend positivement de la part de leurs revenus qui provient du secteur informel, et négativement de la part de leur consommation acquise dans le secteur informel. Les résultats de la simulation 2a, qui cumulent ces deux effets opposés, montrent que si le revenu moyen des ménages baisse comme dans la simulation 1, **le pouvoir d'achat des « ménages informels » est le moins affecté par la mise en place de l'IS**. En revanche, l'incidence négative de la taxe pèse toujours sur les plus pauvres, car malgré leur baisse, le revenu des ménages appartenant aux trois quartiles supérieurs est suffisamment élevés pour les empêcher de passer sous la ligne de pauvreté.

Examinons maintenant la simulation 2b, où l'impôt synthétique représente 5% du CA des informels, qui réagissent en augmentant leurs prix de 5%. Comme dans la simulation 2a, le CA avant impôt augmente de 5%, mais le revenu informel baisse, du fait que les CI informelles qui entrent dans leur processus de production ont elles aussi crû de 5% à cause de la mise en place de l'IS. On retrouve ici « *l'effet en cascade* » des taxes sur le chiffre d'affaires, distorsion qu'élimine en principe la TVA. De plus, et comme précédemment, les prix de consommation croissent d'autant plus que les ménages se fournissent dans le secteur informel. Aussi, et malgré l'apparence

4) Un tel comportement a pu être observé fin 1997. Suite à l'assujettissement de la farine à la TVA (loi de finance rectificative 1997), les boulangers ont décidé d'augmenter le prix du pain.

de parfaite indexation, **cette mesure est la plus régressive** car les deux effets de baisse des revenus informels et d'augmentation des prix se cumulent pour frapper de plein fouet les plus pauvres.

Tableau 13
Impact distributif sur le revenu des ménages de l'impôt synthétique

	Quartiles revenus par uc				Sect. institutionnel du chef de ménage				Total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Public	Privé formel	Informel	Autres	
<i>Hypothèse 1 : L'impôt synthétique = 5% du revenu ; les prix informels restent constants, l'IS ampute les revenus informels de 5%</i>									
Variation du ruc	-1,8	-2,3	-2,5	-3,4	-0,7	-0,7	-4,2	-1,8	-2,1
% pauvres avant	0	0	0	85,8	5,4	7,3	23,2	58,9	21,5
% pauvres après	0	0	0	90,2	5,4	7,4	25,5	59,5	22,6
<i>Hypothèse 2a : L'impôt synthétique = 5% du revenu ; les prix informels = +5%</i>									
Variation du ruc	-1,7	-2,2	-2,4	-2,0	-2,7	-2,9	-0,9	-2,3	-2,0%
% pauvres avant	0	0	0	85,8	5,4	7,3	23,2	58,9	21,5
% pauvres après	0	0	0	88,1	5,4	8,2	23,6	59,4	21,9
<i>Hypothèse 2b : L'impôt synthétique = 5% du chiffre d'affaires ; les prix informels = +5%</i>									
Variation du ruc	-5,2	-6,7	-7,3	-8,6	-4,0	-4,3	-9,0	-5,8	-6,0
% pauvres avant	0	0	0	85,8	5,4	7,3	23,2	58,9	21,5
% pauvres après	0	0	0,2	97,4	5,4	9,5	27,9	60,8	24,3

Source : Enquête Emploi, 1998, MADIO, nos propres calculs. La ligne de pauvreté est définie comme la demie médiane du revenu par unité de consommation. Les chocs ne sont pas normés.

En conclusion, les simulations précédentes montrent que contrairement à l'intuition, **l'impact distributif de la taxation sur le secteur informel n'est pas nécessairement régressif**. Tout dépend évidemment des caractéristiques propres du nouvel impôt (progressif ou régressif) mais aussi de la façon dont les informels s'ajustent à ce nouveau coût, notamment en matière de fixation des prix.

L'exercice que nous venons de mener suppose que les volumes produits restent constants. Or, il est clair que ces derniers sont sensibles aux prix. Deux mécanismes supplémentaires sont susceptibles de jouer. D'abord, la baisse du pouvoir d'achat des ménages aura tendance à déplacer leur consommation vers des produits informels, en moyenne moins chers et de moins bonne qualité (effet revenu). Ensuite, l'augmentation du prix relatif des produits informels par rapport au produits formels va accroître la part de marché du secteur formel dans la consommation. Ces deux effets opposés rendent encore plus complexe la détermination de l'impact de l'impôt sur la distribution des revenus. Seul un modèle macro-économique prenant en compte l'ensemble de ces mécanismes pourrait permettre d'en estimer la résultante. Ce modèle reste à construire.

Conclusion : pour un nouveau contrat avec l'Etat

La fiscalisation du secteur informel apparaît comme une nécessité. Sa mise en oeuvre constitue un véritable défi, qui dépasse largement le cadre de Madagascar, et touche la plupart des pays en développement. Non pas tant parce que les informels sont des fraudeurs invétérés, comme les résultats de cette étude l'attestent sans conteste, les relations entre ce secteur et l'Etat y étant plutôt moins conflictuelles qu'ailleurs, mais du fait de la nature même du secteur informel malgache. La distinction entre secteur informel et économie souterraine est évidemment capitale en matière de stratégie fiscale. Si le contrôle et la régularisation des entreprises pratiquant l'évasion fiscale ne pose peu de problèmes techniques majeurs (grandes entreprises peu nombreuses et aisément localisables), tel n'est pas le cas pour le secteur informel.

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 bénéfices 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?

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), reléguant au second plan la fiscalisation du secteur informel.

Les principes établis dans la loi de finance 1998 pour l'instauration d'un impôt synthétique sont des plus judicieux. L'unicité de l'impôt permet de simplifier une fiscalité jusqu'alors totalement inadaptée, car trop complexe, et par là opaque pour les contribuables. De plus, la mobilisation des collectivités décentralisées, aussi bien pour la collecte que pour l'affectation des fonds, est d'autant plus pertinente qu'elle rejoint le souhait des opérateurs informels, qui y voient un gage de rapprochement entre les nouveaux contribuables et

**Economie
de Madagascar**
N°3
Octobre 1998

La fiscalisation du
secteur informel

Olivier PAILLAUD
Faly RAKOTOMANANA,
François ROUBAUD

211

l'administration de l'impôt, pour définir collectivement le choix de l'usage des fonds collectés.

Cependant, l'état actuel de la fonction publique territoriale et des collectivités locales (effectif, compétence) conduit à rester sceptique sur son aptitude à gérer l'impôt synthétique. Si les services fiscal-douaniers préfèrent instaurer un régime de TVA remboursable pour toutes, au risque de pénaliser la dynamique des entreprises régulières (loi de finances rectificative 1998), pour contrôler quelques dizaines d'entreprises franches indélicates, parfaitement connues et localisées dans leur immense majorité dans la capitale, on ne voit pas comment les collectivités locales, autrement moins bien outillées seraient à même de gérer un système de taxation concernant plusieurs millions d'unités informelles ou agricoles, présentes jusque dans les régions les plus inaccessibles du pays, pour un rendement unitaire incommensurablement plus faible.

De plus, la précipitation avec laquelle est menée le recensement fiscal en cours, qui doit servir de support à la définition opérationnelle de l'impôt synthétique (base fiscale, barème) ainsi qu'à la stratégie d'assujettissement, ne laisse pas d'inquiéter. Si à long terme, la contribution de tous à l'effort fiscal de la Nation est une nécessité, cet objectif apparaît clairement hors de portée à court terme.

Les résultats de cette étude conduisent à formuler quelques propositions :

1.- préalablement à toute tentative de fiscalisation, **il convient de procéder à une simplification radicale des procédures de formalisation auprès de l'administration.** Au delà des discours, l'instauration d'un « *guichet unique* » pour l'enregistrement des unités de production, afin de réduire les coûts de légalisation, est un impératif de bon sens, susceptible de prouver la détermination de l'Etat (au sens large) à favoriser l'émergence d'un secteur privé, qui ne serait pas réduit aux seules grandes entreprises. Ce premier pas de l'administration permettrait de restaurer la confiance, en renforçant le consentement à une éventuelle fiscalisation ;

2.- les principes de l'impôt synthétique doivent être maintenus. Cependant, pour mener à bien cette oeuvre de longue haleine, les ambitions devront être revues à la baisse, et la démarche progressive. Elle doit s'asseoir sur une véritable concertation, impliquant l'Etat central, en charge de la politique général, les collectivités décentralisées, qui sont les seules à même de collecter l'impôt, sur la base d'une action d'ilotage et de proximité, et les opérateurs informels. 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.

3.- dans un premier temps, il conviendrait **de concentrer les efforts sur les plus grosses des entreprises informelles**, à la fois pour des raisons de rendement fiscal (gestion plus facile, concentration de l'impôt), et pour des raisons d'équité. Une majorité d'UPI opérant deçà du seuil de subsistance, l'impôt ne ferait qu'aggraver le niveau déjà très élevé de la pauvreté de la population. Temporairement, un seuil minimal de perception devrait être instauré, exemptant les UPI les plus marginales ;

4.- La question du mode de calcul de l'impôt reste entière. Cependant, **les données disponibles** (notamment celles de l'enquête 1-2-3), en attendant les résultats éventuels du recensement fiscal, **fournissent de précieux éléments pour la mise en place d'un impôt indiciaire**, assis sur des indicateurs simples et facilement quantifiables, afin d'éviter de se fonder sur les seules déclarations de chiffres d'affaires ou de résultat, qui conduisent inévitablement à une sous-estimation massive. Encore faut-il que l'administration fiscale comprenne l'intérêt de les mobiliser, cette étude ne constituant qu'un premier pas ;

5.- L'effort de fiscalisation ne doit pas porter uniquement sur le secteur informel. D'une part, il doit aussi toucher les autres contribuables concernés par l'impôt synthétique : à savoir les unités de production agricoles, mais aussi et surtout les entreprises personnes physiques du secteur formel dont l'échelle d'activité est très supérieur à celle du secteur informel et qui échappent largement à l'impôt. D'autre part, il convient de porter remède parallèlement aux traitements de faveur accordés à certains des plus gros contribuables, comme le prouvent les derniers avatars en matière de gestion fiscale qui défrayent la chronique (exonérations discrétionnaires, fraudes avérées, etc.). Une stratégie qui ferait d'abord supporter la charge fiscale par les plus pauvres ne manquerait pas d'engendrer un profond sentiment d'injustice, et se révélerait contre-productive. **L'instauration de l'impôt synthétique ne pourra pas faire l'économie d'une amélioration décisive de la transparence fiscale** [voir sur ce point, dans ce même numéro, ANDRIANOMANANA et alii] ;

Finalement, la fiscalisation de l'informel, qui passera obligatoirement aussi par la formalisation de ce secteur, devra se concevoir comme la mise en place d'un nouveau contrat avec l'Etat, avec pour maîtres-mots simplification, concertation, transparence et efficacité. Ce nouveau contrat ne pourra voir le jour que si l'immense chantier de la réforme de la fonction publique, de la réhabilitation de l'efficacité de l'administration, et de la mise en place effective de la décentralisation est entrepris parallèlement avec succès. On peut d'ores et

déjà pronostiquer que ce processus prendra du temps. En particulier, ceux qui attendent pour demain un redressement spectaculaire de la pression fiscale seront sans aucun doute très déçus.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRIANOMANANA P. et alii [1998], « Amélioration de la transparence dans l'administration fiscale », *Revue Economie de Madagascar* n°3, Antananarivo.
- ATTIN S. J. [1994], « Perspectives du passage du secteur informel au secteur formel au Bénin (coût de la légalité) », BIT, Document de recherche S-INF 1-8, Genève.
- BIT [1993], « Résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel », 15^{ème} Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, Genève.
- BREEF-DIRASSET-FIVOARANA [1997], « Projet d'aménagement de la plaine d'Antananarivo : étude de la pression fiscale », Antananarivo.
- CHAMBAS G. [1994], « Fiscalité et développement en Afrique sub-saharienne », Ministère de la Coopération, Economica, Paris.
- DIAL, DSCN [1994], « L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé », STATECO n°78, INSEE, Paris.
- DISSOU Y. et alii [1998], « Politique fiscale à Madagascar : options et impacts », *Revue Economie de Madagascar* n°3, Antananarivo.
- LAUTIER B. [1994], « L'économie informelle dans le tiers monde », Col. Repères, La Découverte, Paris.
- MADIO [1995a], « Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives. Enquête 1-2-3, phase 2, 1995 », Antananarivo.
- MADIO [1995b], « La consommation et le rôle du secteur informel dans la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, phase 3, 1995 », Antananarivo.
- MADIO [1998a], « Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives. Enquête 1-2-3, phase 2, 1998 », Antananarivo.
- MADIO [1998b], « La consommation et le rôle du secteur informel dans la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, phase 3, 1998 », Antananarivo.
- MADIO [1998c], « Le secteur industriel formel à Madagascar : caractéristiques, performances, perspectives. Enquête annuelle dans l'industrie, exercice 1996 », Antananarivo.
- MOISSERON J.Y., BOUGOUIN A.S. [1996], « Fiscaliser le secteur informel dans les pays en voie de développement : pourquoi, comment? », DIAL n°1996-09/T, Paris.
- MORRISON C., MEAD [1996], « Pour une nouvelle définition du secteur informel », *Revue d'Economie du développement*, Paris.
- Nations Unies, FMI, OCDE, CCE, Banque Mondiale [1993], « System of National Accounts - 1993 », New-York, Washington, Paris, Bruxelles, Luxembourg.
- RAKOTOMANANA F. [1995], « Le secteur informel à Madagascar en 1993/94, vu à travers l'enquête permanente auprès des ménages », MADIO n°9502/E, Antananarivo.
- ROUBAUD F. [1997], « Fiscaliser le secteur informel : est-ce souhaitable, est-ce possible ? », ONUDI, Industries-challenges, revue trimestrielle, n°003, Madagascar.
- ROUBAUD F. [1994], « L'économie informelle au Mexique : de la sphère domestique à la dynamique macro-économique », Ed. KARTHALA, Paris.
- ROUBAUD F., SERUZIER M. [1991], « Economie non enregistré par la statistique et secteur informel dans les pays en développement », STATECO n°68, INSEE, Paris.