

Réduire l'informalité

Ravi Kanbur et Michael Keen

Un excellent slogan, qui n'a toutefois guère d'intérêt pratique pour la réforme fiscale

L'ÉCONOMIE informelle se trouve toujours en tête, ou presque, des problèmes d'ordre fiscal dans les pays en développement.

La Banque africaine de développement a pour priorité en ce domaine d'«imposer l'économie informelle» (Mubiru, 2010). Auriol et Warlters (2005) font valoir que «l'existence d'importants secteurs informels difficiles à imposer» est un problème majeur pour les pays en développement. Il en va de même pour certains pays avancés. Selon le FMI (2013), «le manque d'efficacité budgétaire en Grèce» tient en partie à «l'ampleur ... de l'économie informelle».

Il n'est donc guère surprenant que le *recul* de l'informalité soit souvent considéré comme un objectif fondamental de la réforme fiscale. Les définitions précises de l'informalité, notamment celles de l'Organisation internationale du travail (2013), reposent toutefois sur la réglementation du travail et de l'entreprise plutôt que sur des considérations fiscales. Il pourrait donc ne

pas être pertinent de formuler la politique fiscale dans l'optique d'un recul de l'informalité.

Payer ou non un impôt

Ce que recouvre le terme informalité est rarement explicité dans les débats fiscaux, mais, dans les modèles construits par les économistes, il semble généralement signifier le non-paiement de l'intégralité des montants dus au titre de l'impôt. Il existe toutefois diverses raisons pour lesquelles une entreprise ou un particulier ne paie pas d'impôt. Son revenu peut être trop faible pour être légalement imposable — parfois parce que l'intéressé a réduit son activité au point de le ramener en dessous d'un seuil déterminé. Mais il est aussi possible que le redevable soit coupable d'évasion fiscale, et qu'il se soustraie ainsi à son obligation. Les raisons pour lesquelles une entreprise ou un particulier ne paie pas d'impôt peuvent être aussi importantes pour la politique fiscale que l'absence de paiement. Il faut donc se demander comment structurer les régimes fiscaux lorsque



leur conception peut non seulement avoir un impact sur les montants acquittés, mais aussi sur les raisons de l'absence de paiement.

Il est aussi important de noter que les particuliers et les entreprises ont généralement un certain nombre d'obligations qu'ils peuvent, ou non, honorer — qui concernent non seulement différentes catégories d'impôts (comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques), mais aussi divers aspects de leur activité. Ils sont probablement assujettis, par exemple, à diverses lois sur l'emploi en plus des réglementations fiscales. Cela soulève une série de questions de politique publique qui ont, pour l'essentiel, été laissées pour compte. Comment des mesures qui ont un impact sur le respect d'une obligation influencent-elles le respect d'autres obligations? Faut-il harmoniser les critères définissant ces différentes obligations de manière à ce qu'ils soient tous applicables ou qu'aucun ne le soit?

Pour comprendre l'intérêt de ces questions et expliquer comment différentes catégories d'agents peuvent réagir différemment à une modification de la structure de l'impôt, considérons un élément essentiel de tout régime fiscal : le seuil au-dessus duquel un impôt est légalement exigible. La plupart des impôts — et des réglementations en général — ont un tel seuil parce qu'il serait trop coûteux, pour les administrations comme pour les contribuables, d'imposer les plus petits revenus.

Imaginons un simple cadre ne comportant qu'un seul impôt, la TVA (qui est prélevée sur la valeur ajoutée à chaque étape du processus de production et qui, pour l'acquéreur final, est une taxe sur les ventes). Dans presque tous les pays, un seuil est fixé au-dessus duquel l'intégralité des ventes de l'entreprise est assujettie à un taux d'imposition fixe. L'entreprise doit en outre assumer certains coûts associés au règlement de la taxe, qui sont indépendants du niveau des ventes. (Conclusion importante : aucune entreprise ne déclarera un montant tout juste supérieur au seuil puisque, en abaissant sa production pour se retrouver juste en dessous de ce seuil, elle pourra réduire ses coûts fixes d'un montant supérieur au montant des ventes auquel elle aura renoncé. Ces effets semblent être importants en pratique — Onji, 2009). Supposons également que le montant maximum que les entreprises peuvent vendre ne soit pas le même pour toutes, mais qu'elles puissent toutes décider de vendre moins que ce niveau. Elles peuvent aussi décider de ne pas régler l'intégralité du montant exigible au titre de leurs ventes effectives, bien que cette action ait un coût — notamment les pénalités qui les frapperont si elles se font prendre. Les entreprises rentrent donc dans l'une des cinq catégories ci-après, classées par ordre croissant de ventes avant impôt (Kanbur et Keen, 2014) :

- **Les très petites entreprises**, comme les microentreprises, dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil d'imposition : leurs déclarations sont correctes et elles ne payent pas d'impôts.
- **Les entreprises qui s'ajustent** : elles sont un peu plus importantes que les précédentes et leur chiffre d'affaires maximum dépasserait le seuil d'imposition; elles décident donc, légalement, de produire moins pour rester en dessous du seuil d'imposition et éviter d'assumer le coût de l'impôt et du respect des réglementations.
- **Les fantômes**, c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil d'imposition, mais qui soumettent des déclarations falsifiées indiquant un montant inférieur au seuil d'imposition, ou qui ne soumettent pas de déclaration.

- **Les tricheuses**, dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil d'imposition et qui déclarent seulement une partie de leurs ventes.

- **Les grandes entreprises** qui soumettent des déclarations exactes et acquittent l'intégralité des montants dus.

Ces catégories sont manifestement très simplifiées —, mais elles correspondent néanmoins à la réalité. Elles reflètent la segmentation des contribuables par taille et par risque de conformité de plus en plus couramment adoptée par les administrations fiscales. Il est important de voir que cette segmentation est déterminée, et influencée, par la structure du régime fiscal.

Politique fiscale et informalité

Si l'on entend par informalité l'absence de règlement de l'impôt (ou d'une partie de l'impôt exigible), il s'ensuit que toutes les entreprises à l'exception des grandes sociétés honnêtes sont informelles. Mais ces entreprises informelles appartiennent à des catégories très différentes, et les regrouper peut mener à des conclusions pouvant déboucher sur des décisions mal avisées.

Considérons les effets d'un léger relèvement du seuil de la TVA. Cette mesure n'aura aucun impact sur les décisions des grandes entreprises parce que ce seuil est bien inférieur au montant de leurs ventes et qu'elles n'auront certainement pas intérêt à réduire ces dernières pour tomber en dessous de ce seuil. Le nombre de grandes entreprises ne change donc pas, pas plus, par conséquent, que le nombre total des autres entreprises. Le nombre d'entreprises informelles reste donc le même.

Le relèvement du seuil a cependant pour effet de modifier la composition de l'informalité. Il est devenu plus intéressant de réduire légalement la production d'une quantité tout juste suffisante pour échapper à l'impôt parce que la baisse de production requise à cette fin est moins importante. Certaines entreprises fantômes passent donc dans la catégorie des entreprises qui s'ajustent, et la production augmente parce que les entreprises qui produisaient de manière à se trouver juste en dessous du seuil peuvent maintenant produire un peu plus. Le relèvement du seuil de la TVA n'a toutefois aucun effet sur les tricheuses, l'option d'ajustement n'étant pas pertinente dans leur cas. Comme seules les tricheuses et les grandes entreprises acquittent la taxe, les recettes fiscales ne se modifient pas.

Le relèvement du seuil de la TVA n'a donc aucun effet sur le nombre d'entreprises du secteur informel ni sur le volume des recettes fiscales, mais il joue un rôle utile, car il permet d'accroître la production des entreprises qui respectent la législation fiscale. Cette conclusion est bien plus satisfaisante que ce qu'implique le simple slogan de la «réduction de l'informalité».

L'on pourrait en déduire qu'il serait souhaitable de relever le seuil jusqu'à ce que disparaissent tous les fantômes (Kanbur et Keen, 2014) et, en poussant plus loin le raisonnement, en conclure que le seuil optimal est plus élevé qu'il ne le serait en l'absence de possibilités d'évasion et de fraude. Cette conclusion va, elle aussi, largement à l'encontre du principe classique selon lequel les taux d'imposition doivent être aussi faibles que possible dans le but d'élargir la base d'imposition. Abaisser le seuil pour assujettir un plus grand nombre d'entreprises informelles à l'impôt est en fait la politique à ne pas suivre.

Une attention très limitée a été portée au fait important que les entreprises sont presque toujours confrontées à plusieurs

régimes fiscaux explicites ou implicites. Par exemple, en Inde, le Factories Act assujettit les entreprises manufacturières à l'obligation d'enregistrement et au versement de prestations dès lors qu'elles emploient un certain nombre de salariés, et elles doivent acquitter le droit d'accise imposé par l'administration centrale lorsque leur chiffre d'affaires dépasse un niveau déterminé. Il nous faut donc élargir le simple cadre employé pour analyser le relèvement du seuil de la TVA dans ce cas plus complexe.

Considérons une entreprise assujettie à deux obligations distinctes pouvant avoir des seuils différents — par exemple la TVA et l'impôt sur le revenu. Deux cas se présentent. Si les seuils sont très proches l'un de l'autre, nous pouvons compter que l'entreprise qui ajustera sa production pour éviter de payer l'un des impôts ajustera également cette dernière pour éviter de payer le second (puisque, en raison des coûts fixes, il n'est jamais souhaitable de produire à un niveau juste au-dessus du seuil). Si, par contre, les seuils sont très différents, elle peut ajuster sa production pour éviter de payer seulement l'impôt dont le seuil est le plus élevé.

Il n'existe pas de concept uniforme

La définition habituelle de l'informalité, à savoir le non-paiement de l'impôt, s'applique facilement dans le premier cas parce que les entreprises acquittent les deux obligations ou aucune d'entre elles. La situation se complique toutefois lorsque les seuils sont très différents : certaines entreprises peuvent acquitter les deux impôts, certaines peuvent payer un impôt, mais ajuster leur production pour se trouver en dessous du seuil du second impôt, et d'autres encore, qui se trouvaient déjà en dessous de l'un des seuils, peuvent ajuster leur production pour tomber en dessous du second. Il est pratiquement impossible de définir l'informalité dans ces circonstances. La situation ne fait que gagner en complexité lorsque le nombre d'impôts ou d'autres obligations s'accroît. En d'autres termes, il ne peut y avoir de concept uniforme d'informalité. Cette dernière ne peut donc pas servir de base à la politique fiscale, qui doit, en fait, être conçue directement en fonction des objectifs sociaux et de la réaction des entreprises aux instruments fiscaux.

Très peu d'attention a également été portée à une question apparentée : lorsqu'ils conçoivent des systèmes faisant intervenir plusieurs obligations, les responsables de l'action publique devraient-ils chercher à établir un seuil commun ou sélectionner des seuils très différents les uns des autres? Nombreux sont ceux qui répondront probablement que l'adoption d'un seuil commun pour diverses obligations facilitera la tâche aux entreprises. C'est peut-être vrai, mais cela n'est qu'un aspect de la question. Les responsables de l'action publique penchent pour la solution opposée pour d'autres raisons.

Supposons, par exemple, qu'un prélèvement similaire au droit d'enregistrement prévu par le Factories Act en Inde soit conçu de manière à s'appliquer au même niveau de ventes que la TVA. Certaines entreprises ajusteront leur production pour éviter d'avoir à acquitter ces deux prélèvements. Si le seuil du Factories Act est relevé, les entreprises produisant un niveau

tout juste inférieur audit seuil pourront recruter davantage de salariés et accroître leurs ventes. À terme, elles finiront par décider de porter leurs ventes à un niveau auquel elles seront passibles de la TVA tout en restant en dessous du seuil du Factories Act. Relever le seuil d'une obligation amène donc les entreprises à se rendre redevables de l'autre obligation. Tant que les recettes produites par cette seconde obligation sont positives, l'on peut montrer que l'établissement de seuils différents produit un gain global de bien-être.

L'emploi du terme informalité dans le contexte fiscal ne disparaîtra pas de sitôt. L'important, toutefois, est de reconnaître que son manque de précision est dangereux lorsqu'il est employé dans le cadre de la politique fiscale. Cette dernière devrait avoir pour objectif (au-delà de l'équité) d'accroître le bien-être social, compte tenu des préoccupations habituelles d'efficacité et d'équité. Le recul de l'informalité n'est pas un slogan utile, même en tant qu'objectif intermédiaire — et, de fait, s'est avéré entraver plutôt qu'aider une réflexion lucide. ■

Ravi Kanbur est T.H. Lee Professor of World Affairs à l'université Cornell, et Michael Keen est Directeur adjoint du Département des finances publiques au FMI.

Bibliographie :

Auriol, Emmanuelle, and Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, p. 625–46.

Fonds monétaire international (FMI), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement," *IMF Country Report 13/156* (Washington).

Kanbur, Ravi, and Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance," *International Tax and Public Finance*, Vol. 21, No. 4, p. 536–59.

Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Tunis: African Development Bank).

Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax," *Journal of Public Economics*, Vol. 93, Nos. 5–6, p. 766–75.

Organisation internationale du travail (OIT), 2013, *Mesurer l'informalité : Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel* (Genève).



Une science lugubre?

FMI

Écoutez nos interviews avec des économistes de renom pour en décider : www.imf.org/lespodcasts