

■ Dr. Clifford Zinnes,
**Business environment
reforms and the
informal economy**,
Donor Committee for
Enterprise Development
(DCED), discussion
paper, décembre 2009.

**POUR ACCÉDER AU DOCUMENT
ORIGINAL :**

[http://www.businessenvironment.org/
dyn/be/docs/182/BERIE](http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/182/BERIE)

« **L'Actualité des services
aux entreprises** » n° 19
mars 2010

Un produit d'information
financé par la DDC (Suisse)
et publié par le Gret (France)

Réforme de l'environnement des affaires et secteur informel

Comment les réformes de l'environnement des affaires peuvent-elles contribuer à réduire la proportion d'entreprises informelles ? En préparation de la conférence à venir sur le sujet en avril 2010, le Comité des Donateurs pour le Développement de l'Entreprise (CDDE) publie un document proposant principes directeurs et conseils aux bailleurs de fonds et agences de développement sur la façon dont les programmes de réformes de l'environnement des affaires peuvent répondre aux besoins des plus démunis en encourageant les entreprises informelles à se formaliser.

De grandes avancées ont été faites depuis une dizaine d'années pour rendre l'environnement des entreprises plus lisible, plus simple et plus prévisible ainsi que pour renforcer les institutions en charge de protéger la propriété intellectuelle. Toutefois, les réformes de l'environnement des affaires se heurtent à des défis auxquels elles n'ont pas encore su trouver de solution. Le principal est le manque d'intérêt de la majorité des responsables de micro et petites entreprises (MPE) à formaliser ses activités, ce qui, en résumé, exige d'être déclaré et de payer des taxes.

En restant dans l'informalité, ces entreprises ne peuvent pas non plus bénéficier des avantages légaux, financiers et commerciaux qu'en principe les systèmes nationaux judiciaire, économique et financier peuvent leur accorder. Ceci empêche une large partie de la population de réaliser pleinement son potentiel économique et notamment d'accéder à des marchés plus vastes. L'estimation de l'importance du secteur informel varie bien sûr d'un pays à l'autre, mais peut atteindre 70 % du PIB officiel d'une économie. Ce poids serait par ailleurs en progression dans la plupart des régions et cette situation perpétue et accentue la précarité des personnes à la base de la pyramide sociale et les inégalités.

Les implications d'un secteur informel répandu sont sérieuses dans les pays en

développement : la perte de revenus fiscaux limite la capacité de l'État à proposer des services et accentue sa dépendance envers l'aide. Le gouvernement ne peut traduire ses revenus macro-économiques en une politique sectorielle adaptée. Les entreprises qui restent dans l'informel stagnent au « seuil » de la formalité. L'absence de règles imposées et prévisibles renforce les risques et la corruption. Enfin, l'absence de « contrat fiscal et social » entre l'État, les entreprises et les citoyens pèse sur la démocratie et l'émergence d'un État efficace.

Ce document propose des conseils et recommandations, avec notamment le souci que des politiques incitant les entreprises à la formalisation ne soient pas source d'aggravation de la pauvreté. L'objectif qu'il pose est que les réformes de l'environnement des affaires engendrent à la fois croissance économique et réduction de la pauvreté. L'hypothèse est que la formalisation des entreprises peut répondre à ces deux défis.

DÉFINITIONS ET PROBLÉMATIQUE

Les entreprises concernées sont à la fois les activités de subsistance, celles qui ont un potentiel de croissance et les en-

entreprises moyennes à grandes qui opèrent partiellement dans l'informel.

L'**informalité** n'est pas un concept clairement défini : il existe tout un éventail de degrés de formalité, des entreprises complètement informelles à celles qui ne déclarent qu'une partie de leur activité. À une extrémité, on trouve les activités de subsistance, menées par des personnes au bas de la pyramide sociale, souvent menées en activité individuelle. L'infor-

malité n'est pour elles pas un choix, mais est la conséquence d'un manque de compétences, d'éducation, de capital de ces personnes, qui ont peu de chances de pouvoir faire évoluer leur activité. À l'autre extrême, des entreprises établies, de plus grande taille, qui ne déclarent pas l'ensemble de leurs ventes ou de leurs employés, pour qui une partie de la fiscalité ou des opérations commerciales disparaît du fait d'un manque d'o-

bligations réglementaires. Entre ces deux types d'entreprises se trouve le groupe hétérogène des entreprises « non officielles », qui présentent des caractéristiques très variables : degré de déclaration des entreprises, de leurs ventes et de leurs employés, types d'activités, de technologies, profil du propriétaire, taille des marchés, besoins financiers. La plupart des entreprises informelles les plus dynamiques est dans ce groupe.

Typologie simplifiée du degré d'informalité d'une entreprise

Caractéristiques	Peu dynamique		Fortement dynamique	
	Complètement informel		Partiellement formel	
	Économie informelle			Économie formelle
	Activité de subsistance	Entreprise non officielle		
Majoritairement non déclarée		Majoritairement déclarée	Entreprise formelle	
Degré de formalisation	100 %	Ventes et employés essentiellement non déclarés	Ventes et employés partiellement non déclarés	
Type d'activité	Vendeur de rue, micro-entreprise, agriculture de subsistance	Petit fabricant, prestataire de services, distributeur	Fabricant de petite ou moyenne taille, prestataire de services, fabricant de logiciel	
Technologie	Intensive en travail	Essentiellement intensive en travail	Intensive en connaissance et en capital	
Profil du propriétaire	Pauvre, faible niveau d'éducation et de compétences	Pauvre ou non, ayant reçu une éducation, haut niveau de compétences	Non pauvre, hautement éduqué, niveau de compétences sophistiqué	
Marchés	Faibles barrières à l'entrée, concurrence importante, forte homogénéité des produits	Faibles barrières à l'entrée, concurrence importante, une certaine différenciation des produits	Barrières significatives à l'entrée, des niches de marché établies	
Besoins financiers	Fonds de roulement	Fonds de roulement, investissement, crédit fournisseur	Investissement, fonds de roulement, lettres de crédit, crédit fournisseur	
Autres besoins	Assurance individuelle, protection sociale	Assurance personnelle et peut-être assurance de l'entreprise	Assurance personnelle et de l'entreprise, services d'appui aux entreprises	

Source : adapté de Djankov et al (2002, p.4)

Pourquoi certains responsables d'entreprise décident de rester dans l'informel ou au contraire de formaliser leurs activités ?

Une étude de la littérature sur le sujet est menée à travers deux prismes complémentaires : celui du rapport coût-bénéfice pour les entrepreneurs, qui induit des choix rationnels lorsque la question de la formalisation se pose (coûts de la formalisation en temps, en connaissances pour accéder à des marchés et en argent) et celui du renforcement économique des acteurs, qui observe la formalisation des entreprises sous l'angle de l'accès à certains droits fondamentaux, notamment la justice, la sécurité, la propriété, le droit du travail et celui des affaires.

La formalisation est d'une part liée à la décision individuelle des entrepreneurs, suivant une logique coûts-bénéfices. La littérature recense les motivations suivantes pour ne pas déclarer leurs entreprises : l'évasion fiscale, la réglementation du travail, la peur de la prédation, la fraude, la méfiance envers le gouvernement, des procédures coûteuses de démarrage, ou encore l'ignorance. Les motivations pour la formalisation sont au contraire l'accès aux services financiers et non financiers, à un bail foncier, aux équipements publics, à la protection sociale, à la police et à la justice, à des opportunités de marché, et enfin, le souhait d'éviter des amendes.

D'autre part, elle est en partie liée à la perception qu'ont les entrepreneurs de l'honnêteté et de la légitimité du gouvernement et aussi partiellement involontaire, relevant du fonctionnement du gouvernement et des « règles du jeu » institutionnel : le choix de la formalité est aussi lié au degré d'accès à certains droits que la nation permet, liés aux affaires (accès à la finance, à l'assurance, responsabilité limitée, possibilité de contractualiser, etc.) et au travail (justice, sécurité de la propriété intellectuelle) notamment.

Ces droits peuvent être classifiés sous quatre types d'accès : à un système judiciaire, à la propriété intellectuelle, à des conditions de travail sûres, à des opportunités économiques.

Le document recense sept catégories de coûts et neuf catégories d'avantages.

Aucun de ces facteurs de décision seul ne pousse un agent à rester dans l'informel ou à formaliser son activité, mais leur conjugaison les pousse à opter pour certains aspects de formalité : éducation/compétences, intensité en capital, besoins financiers, type de produit ou service, caractéristiques du marché.

Certaines considérations sont questionnées : la formalisation est-elle trop coûteuse pour certains ? Pourquoi les petites entreprises sont-elles plus enclines à opérer informellement ? Est-ce volontaire ? Quelle est la cause majeure de l'informalité ? Les statuts informel et formel s'excluent-ils ? Différentes pistes de réponses sont apportées, telles que le moindre intérêt à la formalisation que trouvent les dirigeants de petites entreprises dans des situations de subsistance, qui n'ont que peu accès au système bancaire ou d'assurance, qui bénéficient moins des services publics, qui sont moins formés et informés des démarches à suivre, qui appréhendent la formalisation et surtout, qui manquent de compétences économiques et légales ; ou encore le manque de souplesse de la formalisation par rapport aux situations très différentes dans lesquelles sont les personnes exerçant dans l'informel — ainsi, il est par exemple difficile de travailler légalement à temps partiel ou sur différentes activités à la fois. Le manque de compétences des dirigeants des entreprises est par ailleurs à rapprocher des lacunes institutionnelles qui rendent la formalisation inaccessible et ainsi, l'exercice dans l'informalité involontaire.

Comment les réformes de l'environnement des affaires influent-elles sur la taille du secteur informel ?

L'environnement des affaires a un impact sur le dimensionnement de l'économie informelle de par son effet sur des domaines spécifiques de l'informalité. Différents domaines de l'informalité sont étudiés : informalité ou formalité du travail, fiscale, de l'énergie, du produit, des marchés financiers et de capitaux, de l'adjudication.

Le rapport recommande de porter une plus grande attention aux réformes qui permettent un renforcement des acteurs

formels : droit de propriété et environnement du travail plus sûrs, meilleur accès aux finances, etc.

Aussi, les effets des réformes de l'environnement des affaires sur les entreprises informelles sont à mesurer à court et à long terme car des effets rapides peuvent ne pas être durables (selon l'évolution de l'environnement des affaires, une entreprise peut faire évoluer son statut).

Enfin, les auteurs examinent l'influence que peut avoir le secteur informel sur l'efficacité des réformes de l'environnement des affaires : le manque de représentation des MPE peut biaiser la prise de décision sur les politiques sectorielles. L'impact des réformes peut ainsi s'en trouver diminué et les institutions affaiblies, du fait d'un déficit démocratique et de la corruption.

Les réformes de l'environnement des affaires qui se concentrent sur l'informel ont-elles des impacts à la fois sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté ?

Le rapport n'a pas identifié de relation de causalité entre le fait de travailler informellement et d'être pauvre, ni entre travailler formellement et échapper à la pauvreté. Même si le secteur informel des pays riches est plus réduit que celui des pays en développement, il n'y a pas de lien établi entre croissance économique et réduction des activités informelles : ce n'est pas le niveau d'activité ou le nombre d'entreprises qui détermine la proportion d'acteurs opérant dans l'informel, mais bien la qualité des institutions fiscales, de contrôle et sociales ainsi que les services publics offerts. On peut simplement dire que les entreprises qui restent petites ont plus tendance à rester informelles et que la croissance d'une entreprise la pousse à se formaliser car elle devient alors plus visible.

Le rapport relève que la plupart des réformes de l'environnement des affaires qui influent sur la décision de formalisation sont proches de celles visant au développement du secteur privé : ces dernières doivent prendre en compte le secteur informel, qui occupe une part conséquente du secteur privé.

RECOMMANDATIONS POUR DES POLITIQUES DE RÉFORME DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Dans quels domaines de l'environnement des affaires faut-il porter une attention particulière à la réduction du secteur informel ?

La réponse courte est : dans tous les domaines de l'environnement des affaires, bien que chaque pays doive définir ses propres priorités.

Plus précisément, d'une part, des bonnes pratiques pour réduire les barrières à la formalisation ont déjà été définies (USAID, 2005) :

- **pour simplifier les lois et rendre le climat des affaires plus accueillant pour les entreprises formelles** : introduire des évaluations de leur impact ;
- **pour simplifier les lourdeurs administratives des entreprises** : revoir et réduire les flux de papiers à remplir ;
- **pour créer une culture favorable à l'entreprise et améliorer la qualité, la quantité et l'accès aux services** : imaginer des points d'accueil des entreprises et des chartes de services ;
- **pour simplifier la fiscalité** : imaginer une taxe unique pour les MPE ;
- **pour assurer que les bénéficiaires de la formalisation touchent aussi les catégories qui individuellement ne se lanceraient pas dans la démarche** : simplifier la déclaration d'associations de producteurs ;
- **pour réduire les désavantages fiscaux de la déclaration et répondre aux exigences réglementaires** : réduire les frais de déclaration et les exigences statutaires ;
- **pour répondre aux considérations morales d'exercice légal et communiquer sur l'utilisation des revenus fiscaux** : partager les informations sur l'utilisation des revenus fiscaux et comment ils bénéficient en retour aux entreprises ;
- **pour rationaliser la déclaration d'entreprise et la délivrance d'agrément** :

les séparer, utiliser les technologies de l'information pour optimiser et partager les données, restreindre les agréments à ceux qui sont d'utilité publique (en lien avec la santé, l'éducation, la sécurité, l'environnement, la protection du consommateur, etc.) ;

- **pour lever les obstacles à la formalisation** : séparer la génération de revenus de la déclaration de l'entreprise.

D'autre part, le document passe en revue neuf domaines stratégiques dans lesquels la formalisation peut être encouragée pour des entreprises qui présentent divers degrés de formalisation : le capital, les finances, le judiciaire, le produit, l'énergie, le travail, la déclaration de création, la fiscalité et le processus de contrôle.

Notamment, les réformes de l'environnement des affaires se concentrant sur la réduction des coûts sont incomplètes pour trois raisons : elles ne les mettent pas en regard des bénéfices (la réflexion de l'entrepreneur quant à la formalisation porte sur les coûts ET sur les bénéfices liés) ; ce type de réforme tend à proposer une réponse unique alors qu'il vaut mieux adapter les réformes par sous-groupe d'entreprises informelles ; enfin, l'ignorance est souvent un facteur de persistance de l'informalité. De même, des réformes plus techniques, fondées sur l'analyse coûts-bénéfices ne sont pas plus vouées à réussir si la question du renforcement des acteurs n'est pas prise en considération, en particulier pour les plus démunis.

Chercher à formaliser toutes les entreprises, y compris les activités de subsistance, a peu de chance d'être efficace ni même souhaitable, car, en supposant que ce soit faisable, il faut déjà s'assurer de la capacité des entreprises avant de les encourager à se développer.

Les « réformateurs » doivent ainsi à la fois chercher à améliorer les méthodes traditionnelles de gouvernance tout en développant une politique de convergence des entreprises vers le système formel : non seulement la réforme doit être adaptée au sous-groupe d'entreprises cible, mais aussi elle doit être conçue et promue dans un contexte culturel approprié.

Comment les réformes doivent-elles s'adresser aux entreprises rurales, aux entreprises appartenant à des femmes ou à certains secteurs d'activités spécifiques ?

Des réformes s'adressant à la problématique du genre doivent comprendre la promulgation de lois et de statuts qui créent une égalité entre entreprises appartenant à des hommes ou à des femmes : propriété commune, héritage équitable. L'appui à la formation et au renforcement d'associations féminines doit aussi faire partie de telles réformes. Toutefois, des lois sur l'égalité entre hommes et femmes (par exemple sur la propriété foncière) peuvent ne pas être légales dans les pays.

Dans les zones rurales, vastes et peu densément peuplées, les coûts (de marketing, distribution, transaction) liés à la formalisation sont plus élevés. Les agences de contrôle fiscal et réglementaire sont plus éloignées ; l'accès aux services publics (un des avantages de la formalisation) est plus faible qu'en zones urbaines ; les revenus plus faibles signifient que les frais doivent être allégés dans ces zones pour ne pas faire obstacle à la formalisation. Les réformes de l'environnement des affaires ne doivent pas non plus omettre de créer un marché pour la location du foncier et de l'immobilier, afin d'améliorer l'accès à la terre.

Parmi les réformes liées à certains secteurs d'activités, sont abordés les entrepreneurs de rue, les mineurs et les travailleurs du textile. Étonnamment, ces exemples montrent que souvent des réglementations locales peuvent aller à l'encontre des politiques sectorielles gouvernementales.

Comment un bailleur de fonds peut-il soutenir les réformes de l'environnement des affaires permettant d'encourager la formalisation ?

Les bailleurs ne doivent pas simplement encourager les réformes qui favorisent un résultat légitime et juste : ils doivent aussi encourager les processus participatifs de conception et de mise en œuvre des réformes jugés comme légitimes par

les acteurs y contribuant. Ceci augmente l'enjeu pour les bénéficiaires des appuis à obtenir des résultats renforçant la durabilité de ces réformes.

Les bailleurs doivent aussi promouvoir un changement graduel tout en encourageant la progression du processus vers ses fins à long terme. Ceci est en particulier vrai pour les réformes dont la mise en œuvre suppose une évolution culturelle ou politique, par exemple lorsqu'il s'agit de faire évoluer la mentalité des officiels sur le rôle de la formalisation dans le développement du pays. Ce type de campagne doit permettre de renforcer la légitimité des efforts de réforme, d'encourager la participation de la société civile et de rappeler les responsabilités civiques de chacun.

Les bailleurs devraient, pour améliorer l'efficacité des réformes de l'environnement des affaires, chercher à appuyer des politiques sectorielles complémentaires. Ce document insiste notamment sur :

- les réformes pour renforcer les compétences légales et économiques des acteurs ;
- un investissement plus conséquent dans l'éducation primaire et secondaire, dans la formation professionnelle et sur l'émancipation des femmes ;
- la généralisation des cliniques de soins à bas prix et des approches plus inclusives de la protection et de la sécurité sociales, non liées à l'emploi.

Bien que de tels efforts de réformes aient pris en compte les politiques de réduction de la pauvreté, les auteurs affirment que de telles réformes peuvent aussi améliorer le climat des affaires pour le secteur informel. Des arguments similaires les font plaider pour la décentralisation, pour une réforme de la Fonction publique et pour une rationalisation de la fonction exécutive.

Quelles institutions sont les partenaires les plus appropriés des programmes de réforme ?

Du point de vue des bailleurs de fonds, de nombreux changements qui conduisent à des améliorations durables exi-

gent des réformes progressives. Cela implique que l'action des bailleurs soit inscrite dans la durée et leur stratégie de long terme. Dans certains pays, des fonds multi-bailleurs ont été expérimentés. Mais malgré la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, chaque programme fonctionne encore le plus souvent suivant les processus et cycles de ses bailleurs. Enfin, dans tous les pays concernés, une constante est que les fonds des bailleurs sont insuffisants pour prendre en charge l'ensemble des réformes de l'environnement des affaires jugées nécessaires. Ainsi, les bailleurs devraient financer des réformes de « démonstration », dont d'autres pays peuvent apprendre et s'inspirer.

Du point de vue des récipiendaires des appuis, les bailleurs devraient dans les pays où ils interviennent orienter leurs interventions afin de mieux aligner leurs propres objectifs avec les incitations que leurs projets créent auprès des ONG et des institutions publiques bénéficiaires.

Le document recommande, afin de prendre en considération à long terme les intérêts des acteurs du secteur informel, d'encourager les organisations de la société civile représentant différents groupes de bénéficiaires de l'aide, afin qu'ils aient l'opportunité de mener un plaidoyer et de contribuer aux politiques publiques. Ces organisations peuvent aussi faire partie des partenaires des bailleurs qui suivent la mise en œuvre des réformes de l'environnement des affaires. Avoir des partenaires de la société civile est en effet un enjeu pour les bailleurs au même titre que la pérennité des financements.

LES QUESTIONNEMENTS CLÉS ET LES OPPORTUNITÉS POUR LES BAILLEURS ET POUR LE CDDE

Bien que les bailleurs aient fait montre d'innovation pour traiter la question du secteur informel, il n'y a pas encore d'approche partagée par tous. Étant donné la diversité des entreprises informelles, il fallait probablement s'y attendre.

Certains aspects méritent une attention particulière : tests de l'efficacité de politiques sectorielles, ainsi que des actions et études sur le genre et les aspects ruraux du secteur informel.

Les implications à court et moyen terme des réformes sur l'environnement des affaires conduisant à une croissance économique ne sont pas toujours les mêmes que celles permettant de directement réduire la pauvreté. Un des enjeux est la construction d'une réforme sur la base de l'existant et des méthodes traditionnelles de gouvernance afin de permettre, avec une étape intermédiaire, aux plus démunis de converger petit à petit vers la formalisation. Cette approche n'est pas dépourvue de dangers puisque les méthodes traditionnelles de gouvernance n'ont pas évolué dans la même direction que celles prévalant sur les marchés modernes.

Ces enjeux mettent en exergue les opportunités d'expérimentation et d'analyses plus poussées de politiques sectorielles. Le champ d'investigation comprend la conception des réformes de l'environnement des affaires, qui d'une part ne doit pas uniquement considérer le secteur informel mais y cibler plus précisément des sous-groupes d'entreprises et qui, d'autre part, doit influencer sur les décisions de formalisation en renforçant les avantages qu'on y trouve, notamment des éléments de protection sociale.

De plus, puisque les bailleurs de fonds ne peuvent financer l'ensemble des réformes nécessaires sur l'environnement des affaires, ils doivent s'engager sur la voie de l'expérimentation, en particulier concernant des mécanismes incitatifs fondés sur la publicité des résultats. Le document en décrit plusieurs, par exemple :

- des indicateurs comme ceux du Doing Business, fondés sur une concurrence supranationale, utilisés au sein d'un gouvernement, peuvent encourager une concurrence pour la mise en œuvre des réformes ;
- encourager la collaboration entre les entreprises informelles au bas de la pyramide économique et les entreprises formelles peut permettre aux premières d'y trouver des bénéfices socio-économiques et aux secondes des profits.

Étant donné le peu de données quantitatives disponibles, il est important d'analyser plus en profondeur les différents sous-groupes, par géographie et par genre. Le CDDE devrait développer un instrument d'enquête permettant d'évaluer les coûts et avantages de la formalisation pour chacun des sous-groupes du secteur informel.

De plus, étant donné le manque de connaissances sur le secteur informel et le besoin d'innover pour répondre à ses enjeux d'évolution, les bailleurs devraient rigoureusement évaluer leurs réformes de l'environnement des affaires à l'aune de la réponse apportée à la probléma-

tique de la réduction des activités informelles. De telles évaluations aideront non seulement à éviter des erreurs, mais aussi permettront de tirer des enseignements et de répliquer les réussites.

Enfin, le CDDE devrait développer des directives pour les projets pour lesquels il n'y a pas de suivi-évaluation rigoureux, recommander à ses agences membres d'encourager leur personnel à s'approprier les nouvelles méthodologies et financer la conception d'un guide pour les concepteurs de projets de réforme de l'environnement des affaires sur les techniques d'évaluation des projets les plus appropriées par type de réforme. ■