

# Concevoir un système fiscal pour les petites et microentreprises (1): impact de la fiscalité et options de réforme

Designing a tax system for micro and small businesses: Guide for practitioners, IFC, décembre 2007.

*Les petites entreprises représentent un cas unique pour le système fiscal. Elles forment le gros des contribuables mais sont dans le même temps les principales contributrices à l'économie informelle, qui échappe à l'imposition. La lourdeur du système fiscal est considérée dans la plupart des pays comme l'une des principales raisons expliquant le choix de l'économie informelle. Or le choix des entreprises d'opérer dans le secteur informel a un impact négatif sur l'ensemble de la société, en particulier sur la part des entreprises qui se conforme aux obligations fiscales. Il affecte également le potentiel de croissance des entreprises informelles. Les réformes destinées à favoriser le développement du secteur privé et à soutenir l'innovation et la croissance doivent par conséquent identifier et éliminer les obstacles à la formalisation des petites entreprises. L'outil synthétisé ici fournit un certain nombre d'options pour réformer le système d'imposition des petites entreprises de façon à faciliter leur mise en conformité.*

## L'IMPACT DU SYSTÈME FISCAL SUR LE DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES

Le niveau global de la conformité fiscale dans un pays est déterminé par un certain nombre de facteurs. Ceux-ci sont en partie liés au profil des entreprises et reflètent aussi l'environnement économique et social. Le niveau d'instruction des micro et petits entrepreneurs, la « morale » générale relative à l'impôt dans le pays et la crainte de l'autorité fiscale peuvent également être des facteurs importants.

En combinant l'impact des facteurs externes sur l'attitude des micro et petites entreprises (MPE) à l'égard de la conformité fiscale et les caractéristiques personnelles (par exemple, niveau d'aversion pour le risque), on peut distinguer

quatre attitudes type : désengagement (ceux qui ont décidé de ne pas se conformer), résistance (ceux qui ne se conforment pas mais qui le feraient si on parvenait à les convaincre que leurs intérêts sont défendus), bonne volonté (ceux qui sont prêts à se conformer mais n'y parviennent pas toujours) et engagement (ceux qui considèrent que le système est bon et qui s'y conforment à la lettre).

### La fiscalité : un obstacle majeur à la formalisation des MPE

La majorité des études empiriques sur la croissance de l'économie informelle montrent que l'impôt et les contributions sociales sont les principaux facteurs décourageant les micro et petites entreprises d'opérer dans le secteur formel. C'est d'ailleurs le cas aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement.

### L'importance du coût de mise en conformité

Une charge fiscale élevée n'est pas nécessairement due à des taux d'imposition élevés. Les coûts de mise en conformité fiscale peuvent accroître considérablement le coût global de la formalisation d'une petite entreprise. Si le respect des lois et réglementations entraîne des coûts dans tous les domaines, ces coûts tendent à être particulièrement élevés dans le domaine fiscal. C'est également le cas dans les pays dotés d'un système fiscal moderne et d'une administration fiscale efficace.

D'après la définition de C. Sanford, les coûts de mise en conformité comprennent « les coûts engagés par les contribuables ou par des tiers (tels que les entreprises) pour satisfaire aux exigences du système fiscal, au-delà de l'impôt lui-même et au-delà des distorsions de consommation ou de production auxquelles la taxe peut donner lieu ».

Pour une entreprise, ils comprennent **les coûts de collecte, de comptabilisation et de versement de la taxe sur les produits ou les bénéfices de l'entreprise, ainsi que sur les salaires de ses employés, mais aussi les coûts d'acquisition des connaissances nécessaires**, s'agissant notamment des obligations légales et des sanctions. Au total, ce sont des coûts monétaires et non monétaires (temps, facteurs psychologiques, etc.). Par ailleurs la dégressivité des coûts de mise en conformité fiscale fait souvent peser une charge particulièrement lourde sur les petites entreprises.

### Les revers de l'informalité pour le développement des MPE

Mais l'informalité aussi a un coût. Les inconvénients découlant de la non-conformité fiscale peuvent largement dépasser les avantages potentiels. D'abord, les entreprises échappant à l'enregistrement fiscal n'échappent pas complètement à l'imposition. En réalité, leur charge fiscale indirecte peut être substantielle. **Elles ne peuvent par exemple pas prétendre à la récupération de la taxe éventuelle payée à leurs fournisseurs**. Elles se trouvent parfois aussi contraintes de verser des dessous de table aux agents fiscaux en échange de leur discrétion.

En outre, dans de nombreux pays en développement, **l'État tend à être un des principaux clients des biens et services offerts par les MPE**. Or les entreprises qui ne peuvent pas fournir un certificat d'imposition — document souvent requis par le gouvernement — se privent de ce client potentiel. Les entreprises non enregistrées sont par ailleurs très freinées dans leur capacité de publicité et de marketing.

Un inconvénient au moins aussi important tient à **l'impossibilité de prétendre à certains crédits de développement spécifiquement destinés aux MPE** — l'accès aux facilités de crédit offertes par le gouvernement ou d'autres structures subventionnées étant réservé aux entreprises en conformité fiscale.

Enfin **la concurrence déloyale des entreprises non enregistrées peut nuire à la croissance du secteur formel et à l'accès au marché des entreprises enregistrées**. Lorsque des entreprises non imposées sont en mesure d'offrir leurs services ou produits à des prix plus bas que les entreprises taxées, elles réduisent la part de marché du secteur formel.

Une étude a montré un impact négatif statistiquement significatif de l'économie souterraine des pays en développement sur le taux de croissance de l'économie formelle. Selon ses estimations, une augmentation de l'économie informelle d'un point de pourcentage du PIB est associée à une diminution du taux de croissance du PIB de 4,9 %.

### La politique de taxation des MPE

La fiscalité est toujours politique. Lors de la conception des taxes applicables aux MPE, les réformateurs doivent s'assurer que les changements techniquement souhaitables sont politiquement faisables. Ceci implique une solide analyse sociopolitique du contexte local et un engagement dans un véritable processus politique.

Chose surprenante, il semble qu'on en sache assez peu sur la relation complexe entre amélioration du système fiscal, réduction de la pauvreté et création d'une meilleure gouvernance dans le contexte contemporain des pays en développement. Entre la situation de nombreux pays en développement caractérisés par

des bases fiscales étroites et une faible citoyenneté et les démocraties fortes de l'OCDE dotées de systèmes d'imposition larges, une assiette fiscale des MPE bien conçue apparaît comme un « chaînon manquant » essentiel.

La réforme fiscale est un exercice de légitimation politique. Les citoyens qui paient des impôts exigent du gouvernement qu'il soit plus « réactif » à leurs besoins. **Ce processus de négociation État-société est au cœur de la notion de « contrat social fiscal » : un modèle fondé sur le principe de réciprocité et d'obligations mutuelles**. C'est pourquoi, dans des États caractérisés par la faiblesse de la gouvernance politique, la fiscalité devrait être expressément conçue pour stimuler une gouvernance responsable et sensible aux besoins des citoyens.

Dans les pays en développement, la conception de l'impôt se heurte à deux difficultés essentielles, qui montrent bien **l'importance de la promotion de la fiscalité des MPE** :

- ▶ le « missing middle » : le nombre d'entreprises moyennes est comparativement faible dans de nombreux pays en développement ;
- ▶ le « U inversé » : les entreprises de taille moyenne versent une part disproportionnée de la charge fiscale, tandis que les grandes entreprises usent de leur influence politique et que les petites disparaissent dans l'informalité.

Le « missing middle » est un problème politique et social et pas seulement un enjeu économique et fiscal.

Les micro et petits entrepreneurs contribuables potentiels sont proches des pré-occupations du citoyen moyen qui aspire à ce que l'État protège les intérêts de tous, et pas seulement des élites politiques et économiques. Dans tout système « réactif », et particulièrement dans les systèmes démocratiques, les micro et petites entreprises constituent l'écrasante majorité des voix dans la communauté des entrepreneurs, et ne sont pas nécessairement les moins actives politiquement. Des données du FMI indiquent qu'en Afrique, les petites et micro-entreprises représentent 80 % à 90 % des contribuables, mais seulement 5 % à 10 % des recettes. **La réforme fiscale et l'élargissement de l'assiette fiscale**

**des MPE sont donc politiquement controversés : une poudrière politique pour un gain fiscal apparemment limité.**

Les ratios électeurs/contribuables suggèrent qu’aucune réforme de la fiscalité des MPE, en particulier dans les pays à faible revenu, n’est susceptible de réussir sans leadership et vision politiques clairs. Les MPE et le secteur informel sont prêts à payer des impôts si c’est en échange de l’amélioration de la légitimité, de la stabilité et de la protection contre le harcèlement arbitraire des agents de l’État.

**Seul un régime fiscal qui vise la promotion de la croissance économique et le renforcement de la stabilité politique est susceptible d’avoir une « traction » politique.** Les dynamiques de l’économie politique suggèrent que, pour être politiquement efficace, la réforme fiscale des MPE nécessite une réforme générale du système fiscal, fondée sur un engagement politique clair visant à promouvoir les MPE comme moteurs de la croissance et de la stabilité. Celle-ci peut se décliner en plusieurs objectifs de développement à différentes échéances. Cf. tableau ci-dessous.

**Le secteur privé a également son rôle à jouer.** Même dans les économies dans lesquelles le secteur formel est peu important, les structures représentatives des MPE forment potentiellement un groupe clé pour accroître la mobilisation autour de la fiscalité.

Le rôle des institutions internationales et des bailleurs de fonds pourrait consister à **aider les gouvernements des pays en développement à déterminer comment, dans la pratique, intégrer explicitement des préoccupations de renforcement de l’État et de croissance à long terme dans**

**la conception des objectifs fiscaux.** Sur le plan pratique, cela signifie accepter l’augmentation des coûts de l’administration fiscale comme un investissement à long terme dans la légitimité de l’État en offrant un « contrat social fiscal » et un taux de croissance soutenu.

OPTIONS POUR FACILITER LA CONFORMITÉ FISCALE DES MPE

**Définir les « MPE » à des fins d’imposition**

Les définitions générales des « MPE », le plus souvent à des fins statistiques, ne sont pas automatiquement appropriées sur le plan fiscal. Il n’existe pas de définition universelle<sup>1</sup>. Ce qui caractérise une micro ou petite entreprise par rapport à une entreprise de taille moyenne ou grande dépend du niveau de développement économique et de l’échelle générale de l’activité économique.

Le vocabulaire fiscal n’utilise pas nécessairement le terme MPE. Une définition explicite de ce qui constitue une MPE n’est donc requise que si le droit fiscal utilise ce terme. Différents critères d’éligibilité peuvent être utilisés dans les différentes lois fiscales fixant les régimes d’imposition des petits contribuables. Parmi les nombreux critères possibles pour déterminer la taille d’un contribuable — chiffre d’affaires, bénéfice, nombre d’employés, niveau de capital, statut juridique, type de secteur, etc. — aucun n’est complètement idéal.

**Étudier les options de réforme de la TVA**

Parmi les multiples taxes auxquelles les petites et microentreprises sont tenues de se conformer, la TVA est généralement considérée comme particulièrement délicate et lourde. Le coût élevé et très fortement dégressif de la mise en conformité avec ce système n’y sont pas étrangers.

**Fixer un seuil d’immatriculation à la TVA** et soulager la plupart des petites et microentreprises de la nécessité de se conformer à la réglementation sur la TVA semble donc être une option simple pour répondre aux préoccupations des petites entreprises. Cette stratégie est d’autant plus attrayante que la contribution des petites entreprises au total des recettes de la TVA tend à être minime. Cependant, si la fixation d’un seuil d’application du régime de TVA est une bonne option du point de vue de l’administration fiscale, elle présente des inconvénients notables pour certaines entreprises contraintes d’opérer en dehors du système (impossibilité de récupérer la TVA payée sur les intrants, distorsion de concurrence, etc.).

**Définir un seuil d’immatriculation optimal** requiert une analyse approfondie du nombre de contribuables et de leur niveau de contribution par tranche de chiffre d’affaires, ainsi que de la structure et des caractéristiques de la communauté des MPE, et du niveau des coûts pour l’administration et pour les entreprises. Selon les pays, ce seuil diffère beaucoup. Il est par exemple de 50 000 dollars US au Bénin, de 80 000 dollars au Cameroun et de 180 000 dollars au Sénégal.

Horizon temporel des différents objectifs de la fiscalisation des MPE

ÉCHÉANCE	OBJECTIF	INSTITUTIONS
<b>Court terme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mobilisation immédiate de revenus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FMI, administration fiscale</li> </ul>
<b>Moyen terme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promotion de la croissance économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banque mondiale, ministère des Finances</li> </ul>
<b>Long terme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrat social fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bailleurs, leadership politique</li> </ul>

<sup>1</sup> L’Union européenne a défini une typologie des micro, petites et moyennes entreprises dans la recommandation 2003/361/CE : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/n26026.htm>

Pour éviter les inconvénients de la non-immatriculation, **les petites entreprises situées en dessous du seuil devraient être autorisées à s'immatriculer volontairement**. Dans ce cas, une attention particulière doit être portée à la prévention de la fraude.

D'autres mesures peuvent contribuer à réformer le régime de TVA dans le sens des intérêts des MPE :

- simplifier la structure de taux de la TVA — l'idéal étant de n'avoir qu'un seul taux ;
- offrir aux MPE une compensation pour le coût élevé de la mise en conformité ;
- réduire la fréquence de déclaration de la TVA ;
- offrir aux MPE la possibilité de payer la TVA sur la base d'un système de comptabilité de caisse (et non d'engagement) ;
- simplifier le calcul de la TVA ;
- introduire des seuils flexibles pour permettre l'application de systèmes simplifiés.

### Réformer l'impôt direct

Étant donné les coûts relativement élevés de la mise en conformité des MPE dans le domaine de la fiscalité directe et la volonté de promouvoir le développement des petites entreprises, un certain nombre de pays du monde ont introduit des **taux d'imposition plus faibles pour les micro et petites entreprises** de façon à améliorer leur compétitivité. Un taux d'imposition réduit peut fournir aux petites entreprises une incitation supplémentaire à se formaliser.

Toutefois, **les réductions de taux ont également des inconvénients**. En dehors de l'éventuelle diminution des recettes globales, il existe un risque d'abus du régime préférentiel par les grosses entreprises et un obstacle potentiel à la croissance des petites entreprises qui veulent éviter de parvenir au niveau du taux d'imposition normal.

Une alternative généralement plus efficace qu'un régime général d'incitation et d'exonération fiscale temporaire consiste à **concevoir des incitations ciblées pour répondre aux problèmes opérationnels**

**rencontrés par les MPE**, ou pour promouvoir les investissements favorisant leur croissance. Ces incitations prennent généralement la forme de déductions fiscales ou de crédits d'impôt. Il existe trois domaines dans lesquels les incitations fiscales directes sont d'une importance particulière : (i) appuyer le renforcement de la base d'actifs des MPE, (ii) encourager l'innovation, (iii) et favoriser l'investissement.

### Introduire un système d'imposition simplifiée (forfaitaire)

L'application du régime fiscal standard exige généralement la tenue de livres et de registres appropriés. Pour les MPE, se conformer à ces obligations d'écritures est non seulement coûteux mais dépasse souvent les capacités et les compétences des entrepreneurs. Or le non-respect de ces obligations, même s'il est involontaire, peut gravement nuire à une petite entreprise lors d'un contrôle fiscal.

C'est pourquoi **il est nécessaire d'identifier des méthodes permettant d'adapter le régime fiscal des MPE à leurs capacités en matière de comptabilité et de tenue de livres**. La mise en place d'un système d'imposition forfaitaire simplifié est l'approche la plus fréquente et la plus populaire. Elle est utilisée dans un grand nombre de pays développés et en développement dans le monde. Le champ d'application, les critères utilisés et la performance de ces systèmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Il n'existe pas de principes standard de conception ni de mise en œuvre.

Les régimes d'imposition forfaitaires peuvent être classés en quatre catégories :

- systèmes fondés sur le chiffre d'affaires ou le produit brut ;
- systèmes fondés sur des indicateurs ;
- simples patentes forfaitaires ;
- systèmes fondés sur un accord entre le contribuable et l'administration fiscale.

Différentes approches peuvent être retenues pour différents segments de MPE. Les microentreprises doivent être soumises à un régime très simple — la patente est une bonne option pour ce seg-

ment d'entreprises. La conception d'un système d'impôt forfaitaire nécessite un arbitrage entre simplicité et équité.

### Réformer l'administration fiscale

Dans la pratique, les administrations fiscales des pays en développement ne s'attachent pas souvent à faciliter la conformité fiscale des MPE. Chargées d'atteindre les objectifs quantitatifs de collecte d'impôts, elles ont tendance à se concentrer sur le petit nombre de gros contribuables qui constituent l'essentiel des revenus du Trésor.

Cependant, améliorer la fiscalité des petites entreprises ne se justifie pas seulement dans la perspective d'un revenu à court terme. Cet effort doit être considéré comme **un investissement à plus long terme en faveur d'un changement d'attitude des petites et microentreprises envers la conformité fiscale**.

Dans un objectif de réforme, une bonne mesure consiste à segmenter les contribuables et l'organisation de l'administration fiscale pour **créer des structures administratives dédiées au suivi fiscal des MPE**. Cette réorganisation a déjà commencé dans certains pays ayant mis en place des bureaux spécifiques pour l'administration des gros contribuables.

Les administrations fiscales doivent par ailleurs porter une attention particulière à la mise en œuvre de **programmes de services aux contribuables répondant aux besoins des petits entrepreneurs**. Il est essentiel que ceux-ci connaissent et comprennent leurs droits et leurs obligations en matière fiscale.

Le processus d'immatriculation fiscale pour les micro et petites entreprises nouvellement créées peut constituer le premier et l'un des principaux obstacles à l'entrée dans l'économie formelle. Il ne s'agit souvent que d'une étape dans un processus d'enregistrement des entreprises qui peut facilement impliquer des déplacements et démarches dans plus de dix lieux différents (sécurité sociale, registres du commerce, etc.). À chaque fois, des formulaires doivent être remplis, contenant souvent des demandes d'informations similaires. **L'introduction d'un processus simplifié d'enregistrement fiscal est donc nécessaire**.

Par ailleurs, dans les pays bénéficiant d'un bon accès aux technologies de l'Internet et de la téléphonie mobile, les **possibilités de déclaration et de paiement à distance doivent être explorées**. Ces facilités sont souvent réservées aux gros contribuables alors qu'elles peuvent être utilisées pour réduire les coûts de mise en conformité des MPE.

Les contrôles fiscaux sont des instruments essentiels pour assurer la conformité des petites entreprises enregistrées. Cependant, ils posent aussi un risque majeur de corruption et de harcèlement des petits contribuables.

Les bonnes pratiques internationales suggèrent un certain nombre d'options de réforme pour améliorer l'efficacité tout en réduisant la charge sur les petits entrepreneurs. L'une des premières mesures consiste à **instaurer un mode de sélection des PE ciblé et fondé sur le niveau de risque**. Les objectifs et les approches d'un programme de contrôle fiscal des MPE diffèrent sensiblement de ceux visant les gros contribuables. Il est donc très souhaitable de former des contrôleurs spécialement affectés à ces programmes.

**Le secteur privé peut être impliqué dans la collecte de l'impôt des MPE** pour pallier le manque de connaissance des risques et contraintes spécifiques des petites entreprises au sein de l'administration fiscale. Cette implication — des associations professionnelles notamment — n'est cependant pas sans risque comme l'ont montré les échecs de nombreuses approches dans le domaine agricole.

Les **autorités locales** ont de même un ancrage et des connaissances utiles qui plaident pour un rôle plus important dans le recouvrement de l'impôt. ■

### Pour en savoir plus

Voir la deuxième partie de cette synthèse : *Concevoir un système fiscal pour les petites et microentreprises (2) : conseils pour l'élaboration d'un régime fiscal adapté*, BDS 15, février 2008.

### Références bibliographiques

- > Tanzi V., Zee H., *Une politique fiscale pour les pays en développement*, Dossiers économiques 27, Fonds monétaire international, Washington, 2001.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/fra/issue27f.pdf>
- > Godbout L., Picard J., Vigneault M., *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en développement - Étude de cas : la réforme fiscale au Mali*, Document de travail 2007/03, Université de Sherbrooke, 2007.  
[https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/8370D0DB7A3A035385257290006DB9F0/\\$file/approche\\_methodologique\\_Mali\\_03.pdf?OpenElement](https://acpcol01.usherbrooke.ca/prod/recherche/chairefisc.nsf/alldoc/8370D0DB7A3A035385257290006DB9F0/$file/approche_methodologique_Mali_03.pdf?OpenElement)
- > Baurer L.I., *Tax Administrations and Small and Medium Enterprises (SMEs) in Developing Countries*, IFC, 2005.  
[http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/SME\\_Taxation\\_Toolkit.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/SME_Taxation_Toolkit.pdf)

### Recommandations des organisations internationales sur la simplification de la conformité fiscale

- > Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dans *Revue de l'OCDE sur le développement : Coopération pour le développement, Rapport 2006*.  
[http://www.oecd.org/document/9/0,3343,fr\\_2649\\_201185\\_38149514\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,fr_2649_201185_38149514_1_1_1_1,00.html)
- > Déclaration ministérielle d'Istanbul : *Promouvoir la croissance des PME innovantes et compétitives sur le plan international*, adoptée par les ministres et représentants des gouvernements participant à la Conférence de l'OCDE d'Istanbul du 3 au 5 juin 2004.  
[http://www.oecd.org/document/28/0,3343,fr\\_2649\\_34197\\_32021084\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3343,fr_2649_34197_32021084_1_1_1_1,00.html)
- > Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME adoptée le 15 juin 2000.  
[http://www.oecd.org/document/29/0,2340,fr\\_2649\\_34197\\_1809117\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,2340,fr_2649_34197_1809117_1_1_1_1,00.html)
- > Charte européenne des petites entreprises, Présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/n26002.htm>
- > Recommandation de la Commission européenne C(97) 1161 du 22 avril 1997 concernant l'amélioration et la simplification de l'environnement des entreprises en phase de démarrage.  
[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/start-ups/rec\\_start-ups/rec\\_start-ups\\_97fr.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/rec_start-ups/rec_start-ups_97fr.pdf)