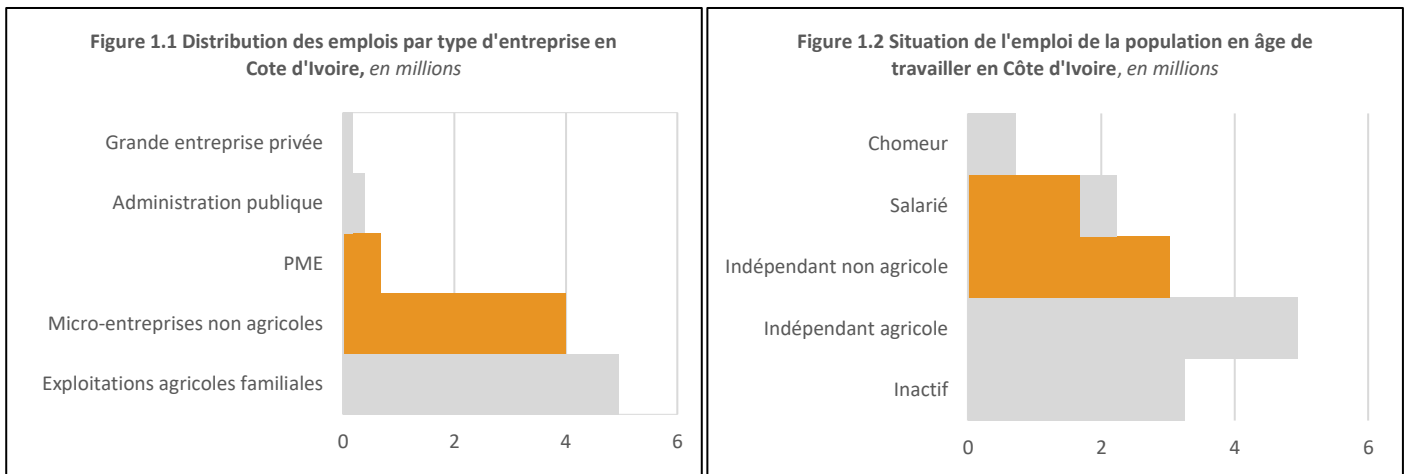


Note Synthétique #4 : Les programmes de formalisation des entreprises

1. Groupes cibles et défis abordés par les programmes de formalisation des entreprises



*Groupes cibles surlignés en orange, données de ENSETE 2013

Du côté des entreprises, les programmes de formalisation concernent principalement les micro-entreprises non-agricoles et les petites entreprises. Représentant la majorité des entreprises, les micros (0 à 4 employés) et petites entreprises (5 à 19 employés), sont la cible principale des programmes visant la formalisation des entreprises informelles. Elles constituent une large part de l'emploi en Côte d'Ivoire, soit jusque 46% des emplois ou 4.696.647 personnes (voir Figure 1.1).

Du côté des individus, ces programmes concernent particulièrement la population en emploi indépendant non agricole et en emploi salarié. Ces deux groupes constituent une large part des travailleurs au sein des entreprises informelles. La formalisation de ces entreprises peut avoir des impacts directs sur leurs employés, leur permettant d'accéder aux différents instruments de protection sociale. Cette population représente jusqu'à 33,2% des emplois ou 4.705.317 personnes (voir Figure 1.2), dont un certain nombre d'emplois salariés formels (puisque la catégorie « emploi salarié » inclut à la fois des emplois informels et formels).

L'informalité est un phénomène multidimensionnel qui touche les entreprises et les individus. Deux approches pour définir l'informalité sont employées par le Bureau International du Travail : l'approche de l'entreprise (le secteur informel se définit en fonction des caractéristiques des entreprises, telles que leur taille, l'enregistrement, l'orientation commerciale, etc.) et l'approche de la main d'œuvre (il se définit en fonction des caractéristiques des conditions de travail et des termes de contrat). Contrairement à une dichotomie stricte entre un secteur formel et un secteur informel, l'informalité se situe, en réalité, sur un continuum. De nombreuses entreprises ont un niveau de formalité qui se situe entre ces deux extrêmes : une entreprise peut par exemple être enregistrée avec l'autorité fiscale alors que ses employés travaillent de manière informelle. Cette entreprise serait ainsi assujettie aux impôts sur ses revenus, sans que son personnel soit enregistré et contribue aux différents dispositifs de protection sociale (sécurité sociale, assurance maladie, etc.). De plus, des entreprises peuvent avoir une relation avec l'administration et par exemple payer des frais de permis aux autorités locales, tout en restant *de facto* informelles et pouvant donc subir du harcèlement fiscal.

Les programmes étudiés dans cette note visent à formaliser les entreprises, sans accent particulier sur la formalisation de la main d'œuvre. Cette note emploie une définition couramment utilisée dans [la littérature](#) selon laquelle une entreprise est formelle si elle est enregistrée auprès de l'autorité fiscale et détient un permis pour exercer ses activités. Cette définition exclut le statut du personnel et notamment son accès aux dispositifs de protection sociale.

L'initiation de stratégies et de programmes de formalisation est motivée par plusieurs objectifs. Du point de vue de l'État, [plusieurs raisons](#) peuvent justifier les programmes de formalisation : l'élargissement de l'assiette fiscale qui en résulte (plus d'entreprises assujetties aux impôts), une meilleure compréhension de son cadrage macro-économique (pour concevoir des politiques publiques plus efficaces) en raison des données fiscales envoyées par des entreprises formelles et l'élimination de la

concurrence déloyale par les entreprises informelles (elles peuvent théoriquement proposer des prix plus bas que les entreprises formelles en raison de l'absence des coûts liés à la formalité). La formalisation peut également avoir des effets positifs sur la performance des entreprises en raison de leur accès facilité aux services financiers, aux contrats gouvernementaux, aux autorisations et aux marchés élargis.

La formalisation des entreprises peut avoir des effets positifs sur la qualité des emplois au sein de ces unités de production. La main d'œuvre embauchée de manière formelle a accès aux différents dispositifs de protection sociale. Cela peut entraîner une amélioration de leur santé, et donc leur productivité. La formalisation peut également accroître la productivité et les revenus des entreprises grâce à un accès facilité aux marchés publics et aux finances. Cette augmentation de revenus ou de productivité de l'entreprise peut conduire à une amélioration des conditions de travail de la main d'œuvre (salaires plus élevés, meilleures conditions de travail, etc.), ce qui à son tour peut également accroître la productivité des employés.

Plusieurs facteurs accroissent les coûts associés à la formalisation. Le processus de formalisation peut être chronophage (documentation, interactions avec le gouvernement, etc.) et coûteux (frais d'enregistrement, frais de permis, etc.). En outre, les entreprises formelles sont assujetties à des coûts opérationnels additionnels, notamment des charges fiscales (impôts sur les revenus, charges sociales pour le personnel) et les coûts indirects associés avec la réglementation des marchés des produits et de la main d'œuvre. De plus, dans un contexte caractérisé par une faible administration publique, des entreprises craignent les inspections liées au respect de dispositifs administratifs auxquels peuvent être soumises des entreprises formelles, sans pouvoir compter sur une justice indépendante pour faire appel des sanctions. La prolifération d'entreprises informelles reflète ainsi une faible confiance dans les institutions gouvernementales, ce qui peut saper davantage l'efficacité de ces entreprises et la légitimité de l'Etat. Des réformes visant à faciliter le processus de formalisation des entreprises sont très répandues dans le monde : [entre 2003 et 2012](#), 368 réformes en 149 pays ont été adoptées.

Concernant la décision de se formaliser, les entreprises font une analyse rationnelle en termes des coûts et bénéfices. Il existe [deux écoles principales](#) pour expliquer l'informalité des entreprises. Selon [la première école](#), les entreprises informelles veulent se formaliser, mais sont exclues du secteur formel en raison des barrières à l'entrée (notamment un manque d'information, ainsi que les coûts liés au processus de formalisation et à la mise en conformité avec des réglementations). Leur productivité est limitée par leur statut informel ; la formalisation leur serait bénéfique si elles avaient les ressources pour y accéder. D'après [la deuxième école](#), les firmes informelles considèrent que la formalisation ne leur serait pas avantageuse et décident ainsi de rester informelles. Ce choix est rationnel dans le contexte d'un climat des affaires fortement déformé, et peut entraîner des gains d'efficacité.

2. Approches de programmes de formalisation des entreprises

Six programmes en six pays différents ont été étudiés dans le cadre de cette note. Les programmes ont été mis en œuvre dans les pays suivants : [la Colombie](#), [le Brésil](#), [le Bangladesh](#), [le Sri Lanka](#), [le Bénin](#) et [le Malawi](#).

Les entreprises bénéficiaires dans le cadre de ces programmes sont en grande majorité des microentreprises. Elles ont été tirées des échantillons représentatifs des entreprises informelles en milieu urbain (capitale ou plus grandes villes du pays généralement). Le nombre d'employés (chef de l'entreprise non-compris) dans la firme médiane varie entre 1,1 (Bénin) et 3 (Sri Lanka) et les bénéfices mensuels moyens vont de 77 USD (Bénin) à 1000 USD (Brésil). La grande majorité d'entreprises bénéficiaires, à l'exception d'un nombre réduit de petites entreprises dans certains programmes (Sri Lanka notamment), sont ainsi des micro-entreprises (selon la définition utilisée dans les [enquêtes de la Banque mondiale sur les entreprises](#), les micro-entreprises occupent entre 0 et 4 employés et les petites entreprises 5 à 19). Certains programmes (Bénin, Malawi et Sri Lanka) ont appliqué des critères de sélection afin de mieux cibler des entreprises informelles plus enclines à se formaliser, à savoir des entreprises plus grandes (plus d'employés, de revenus, etc.) et stables (lieu fixe de leur entreprise, plusieurs années de fonctionnement, etc.).

Les programmes évalués ont tous pour objectif principal l'accroissement du nombre d'entreprises dans le secteur formel. Tous les programmes intègrent des composantes incitatives, à savoir des mesures qui cherchent à inciter les entreprises informelles à se formaliser. Ces mesures incitatives vont de manière graduelle, des sensibilisations sur les procédures d'enregistrement à l'aide à l'entreprise pour l'enregistrement et aux primes. Un programme au Brésil inclut des mesures coercitives visant à forcer les entreprises informelles à se formaliser (contrôles des inspecteurs municipaux).

Une composante incitative consiste à mieux sensibiliser les entreprises informelles. Tous les programmes, à l'exception de celui au Malawi, incluent une sensibilisation sous la forme d'une visite privée par un conseiller qui présente, à l'aide d'un support (dépliant, brochure, etc.), les procédures d'enregistrement, ainsi que les coûts et bénéfices de la formalisation. Le programme en Colombie inclut également une session de sensibilisation délivrée dans le cadre d'un atelier, au lieu d'une visite privée. L'inclusion de cette composante permet de tester si un manque d'information est une barrière à la formalisation.



Une autre forme de composante incitative réduit les coûts directs (frais d'enregistrement ou de permis) et indirects (temps pour remplir la documentation, etc.) liés au processus de formalisation. Plusieurs programmes (Bénin, Malawi et Colombie) ont proposé d'aider les entreprises informelles avec la documentation requise pour la formalisation (enregistrement de l'entreprise dans le cas des trois programmes). D'autres programmes (Malawi, Colombie, Brésil et Sri Lanka) ont couvert les frais liés au processus de formalisation (frais d'enregistrement pour la Colombie, le Brésil et le Sri Lanka ; frais d'enregistrement et une partie des frais du permis pour le Malawi). Ces composantes permettent d'évaluer si les coûts directs et indirects liés au processus de formalisation empêchent les entreprises de se formaliser.

Certaines composantes incitatives réduisent les coûts (impôts, permis, etc.) qui s'appliquent aux entreprises formelles. Le programme au Bénin propose des services de conciliation fiscale aux entreprises qui se formalisent, leur fournissant une garantie contre des litiges fiscaux éventuels. Le programme au Brésil en revanche propose des services de comptabilité aux entreprises ayant décidées de se formaliser (qui doivent payer un comptable pour gérer certaines questions fiscales). Le programme en Colombie couvrait la majorité des coûts qui s'appliquent aux entreprises formelles pour une période de deux ans.

Plusieurs programmes incluent des composantes qui visent à augmenter les bénéfices perçus par les entreprises de la formalisation. Le programme au Bénin propose une formation en entrepreneuriat et un appui à l'ouverture d'un compte bancaire pour les entreprises qui décident de se formaliser. Dans le cadre du programme au Malawi, une entreprise qui décide de se formaliser se voit proposer une séance avec une banque privée et un appui à l'ouverture d'un compte bancaire.

Le programme au Sri Lanka quant à lui inclut des primes incitatives si l'entreprise se formalise afin d'alléger les charges fiscales qui accompagnent la formalisation. Il est estimé que ces primes (88 USD, 175 USD et 350 USD selon les groupes bénéficiaires) pourraient couvrir entre trois et douze ans de paiement d'impôts en fonction du montant de la prime.

3. Informations disponibles sur l'efficacité de ce type de programme

Les programmes étudiés ([Colombie](#), [Brésil](#), [Bangladesh](#), [Sri Lanka](#), [Bénin](#) et [Malawi](#)) sont des évaluations randomisées ayant des groupes bénéficiaires et un groupe contrôle. Ces évaluations sont rigoureuses et utilisent une méthode expérimentale permettant de tester une relation causale. Les programmes étudiés évaluent deux indicateurs principaux : (i) le nombre d'entreprises formalisées et (ii) la performance des entreprises formalisées (revenus, nombre d'employés, etc.).

Tous les programmes évaluent l'impact de leurs différentes composantes sur le nombre d'entreprises qui se formalisent.

Il apparaît globalement que les sensibilisations n'ont pas d'impact sur la décision de se formaliser. En effet, dans le cadre de quatre programmes (au Bénin, au Brésil, au Bangladesh et au Sri Lanka), certaines entreprises ont reçu seulement une visite privée d'un conseiller qui présentait, à l'aide d'un support (dépliant, brochure, etc.), les procédures d'enregistrement et les coûts et bénéfices de la formalisation. Le programme en Colombie a délivré une sensibilisation semblable, dans le cadre d'un atelier. Les évaluations des quatre programmes aboutissent à la même conclusion : les sensibilisations n'ont pas eu d'impact (pas de différence entre le groupe bénéficiaire et le groupe contrôle) sur le nombre d'entreprises formalisées.

Une réduction des coûts directs et indirects liés au processus de formalisation semble avoir peu d'impact sur le nombre d'entreprises qui se formalisent. Quatre programmes (au Brésil, au Sri Lanka, au Malawi et en Colombie) ont proposé de couvrir les frais d'enregistrement des entreprises. Aucun impact n'a été observé sur ce groupe bénéficiaire pour les quatre programmes. En revanche, au Bénin, la proposition d'une aide avec la documentation requise pour l'enregistrement avait un impact positif à moyen terme (après deux ans) sur la formalisation : 11,6% des entreprises dans le groupe bénéficiaire se sont formalisées en comparaison de 2% dans le groupe contrôle (accroissement de 9,6 pp).

Une réduction des coûts qui s'appliquent aux entreprises formelles, tels que des impôts ou des permis, semble également avoir peu d'impact sur le nombre d'entreprises qui se formalisent. Au Brésil, la proposition de services de comptabilité n'a pas eu d'impact. Le programme en Colombie, conjugué aux effets d'une loi récente, couvrait la majorité des coûts qui s'appliquent aux entreprises formelles pour une période de deux ans (exonération fiscale pour deux ans ; permis sans frais la première année et réduction de 50% pour son renouvellement la deuxième année), ainsi que tous les coûts directs et indirects liés au processus de formalisation (frais d'enregistrement et temps requis pour le processus). L'impact sur le nombre d'entreprises était significatif la première année du programme avec 34,5% des entreprises formalisées dans le groupe bénéficiaire par rapport à 2,5% dans le groupe contrôle (accroissement de 32 pp), mais aucun impact n'a été observé la deuxième année (à savoir les entreprises récemment formalisées ont décidé de revenir dans le secteur informel à la fin de la première année). En revanche, au Bénin, la

proposition de services de conciliation fiscale (en cas de litiges fiscaux avec le gouvernement) a légèrement augmenté le nombre d'entreprises formelles de 3,3 pp (13% dans le groupe bénéficiaire qui n'a pas eu de proposition de services de conciliation fiscale contre 16,3% pour le groupe bénéficiaire avec un programme identique en plus de la proposition de services).

Les composantes visant à augmenter les bénéfices perçus par les entreprises de la formalisation avaient peu ou pas d'impact sur la décision de se formaliser. Le programme au Bénin propose une formation en entrepreneuriat et un appui à l'ouverture d'un compte bancaire pour les entreprises qui décident de se formaliser. Cela a augmenté le nombre d'entreprises formelles de 3,4 pp (9,6% dans le groupe bénéficiaire avec une intervention identique, à part la formation et l'appui à l'ouverture d'un compte, contre 13% dans le groupe bénéficiaire ayant reçu toute l'intervention). Dans le cadre du programme au Malawi, une entreprise qui décide de se formaliser se voit proposer une séance avec une banque privée et un appui à l'ouverture d'un compte bancaire. Cela n'a pas eu d'impact significatif sur le nombre d'entreprises formelles.

Des incitations financières importantes avaient un impact significatif dans le cadre du projet au Sri Lanka. Le programme au Sri Lanka est le seul programme qui couvrait les frais d'enregistrement et proposait des primes aux entreprises qui décidaient de se formaliser. L'impact sur le nombre d'entreprises formelles était significatif 31 mois après le début du programme pour les trois primes proposées par rapport au groupe contrôle (1,3% des entreprises se sont formalisées dans le groupe contrôle) : des primes de 88 USD et 175 USD (un revenu bimensuel et mensuel pour la firme médiane, respectivement) conduisaient à des augmentations d'un même ordre de grandeurs, respectivement 21,6 pp et 16,7 pp (soit 22,9% et 18%), mais sont beaucoup plus élevées (accroissement de 48 pp, soit 49,3%) lorsque l'on propose une prime forte de 350 USD (deux mois de revenus pour la firme médiane). Il est estimé que la prime la plus faible (88 USD) pourrait couvrir trois ans de paiement des impôts demandés pour une firme médiane dans le programme (et donc six ans pour 175 USD et 12 ans pour 350 USD). L'évaluation a réalisé des entretiens qualitatifs avec les 29 entreprises qui n'ont pas accepté la proposition de 350 USD. D'après cette étude, 14 entreprises (soit 48%) voulaient se formaliser, mais ne pouvaient pas faute de permis foncier (occupation illégale de terres appartenant à l'Etat).

Les mesures coercitives (contrôles) avaient un impact significatif sur le nombre d'entreprises formelles dans le cadre du programme au Brésil. Dans ce programme, une estimation de 27% et 30,6% des entreprises se sont formalisées à la suite d'un contrôle d'un inspecteur municipal, une forte augmentation (entre 21,4% et 26,5% d'après les estimations de l'évaluation) par rapport au nombre d'entreprises formalisées dans le groupe contrôle (entre 4,1% et 5,6%). En revanche, un contrôle dans une entreprise voisine n'a pas eu d'impact sur la décision de se formaliser. Une majorité d'entreprises ont indiqué avoir peu de contact avec les entreprises voisines, ce qui peut expliquer ce résultat.

Trois programmes (Bénin, Sri Lanka et Malawi) étudient la performance des entreprises après leur formalisation.

La formalisation en soi ne semble pas avoir d'impact sur la performance des entreprises, mais la composante permettant aux entreprises de plus bénéficier de la formalité avait des résultats positifs au Malawi. Au Bénin, la formalisation n'a eu aucun impact sur les indicateurs de performance utilisés (revenus, ventes, employés, niveau de vie et obtention d'un compte bancaire). La formalisation au Sri Lanka n'a pas eu d'impact sur la grande majorité d'entreprises formalisées (plus de 95%), mais a entraîné un accroissement important dans la performance d'un petit nombre d'entreprises (moins de 5%) en raison des investissements productifs effectués. Les revenus mensuels de ce sous-groupe ont augmenté d'environ 45% par rapport aux revenus moyens des entreprises dans le programme (267 USD à 387 USD). La formalisation en soi n'avait pas d'impact sur les ventes et les revenus des entreprises bénéficiaires dans le cadre du programme au Malawi, mais l'intervention consistant à proposer une séance avec une banque privée et un appui à l'ouverture d'un compte bancaire, si l'entreprise se formalise, avait des effets positifs sur l'accès aux finances et les revenus. En effet, la proportion de chefs d'entreprise déclarant avoir un compte, quelque en soit la nature, augmente de 66% dans le groupe de contrôle à 86% dans le groupe bénéficiaire, et la proportion de ceux ayant un compte au nom de l'entreprise augmente de 3,9% à 50%. En outre, les revenus de ce groupe bénéficiaire accroissent de 15,1%.

Deux évaluations (Bénin et Brésil) fournissent des analyses de l'efficacité des programmes par rapport à leur coût.

La composante coercitive (contrôles par des inspecteurs municipaux) du programme au Brésil est la seule intervention efficace par rapport à son objectif et son coût. En effet, supposant que les entreprises restent dans le secteur formel, les inspections dans le cadre du programme au Brésil semble être efficaces par rapport à leur coût : le coût pour formaliser une firme se situe entre 565 et 1130 USD, alors que l'entreprise médiane aurait des charges fiscales annuelles de 310 USD à 570 USD. Le programme serait ainsi rentabilisé un à quatre ans après son démarrage, une forte efficacité par rapport à son coût. Le programme au Bénin avait des résultats positifs en termes de la formalisation, mais semble avoir une faible efficacité par rapport à son coût : le seuil de rentabilité serait de 12 à 24 ans si toutes les entreprises payaient des charges fiscales de 10% des revenus annuels (d'après l'évaluation, les charges fiscales se situeraient entre 0 et 20% des revenus annuels). L'évaluation considère qu'un meilleur ciblage



pourrait réduire le coût de formalisation d'une entreprise à 600 USD (seuil de rentabilité de 7,1 ans avec des charges fiscales annuelles de 10%), une efficacité nettement améliorée, mais relativement faible.

Des questions importantes sur l'efficacité des programmes de formalisation des entreprises restent en suspens. Les deux composantes des programmes avec les résultats les plus prometteurs, les primes et les contrôles, sont trop peu étudiés pour pouvoir confirmer leur impact dans la formalisation des entreprises à court et à long terme. Il est important d'étudier l'impact de la formalisation provoquée par des contrôles sur la performance des entreprises, notamment les micros et petites entreprises, dont certaines risquent de ne pas pouvoir supporter les coûts liés à la formalisation. En outre, la composante des incitations financières n'a pas été évaluée par rapport à son coût, une analyse pourtant importante vu le montant élevé des primes utilisées pour inciter les entreprises à se formaliser. Etant donné l'importance de la question pour ce type de programme, renforcer les résultats des études existantes (Bénin, Malawi et Sri Lanka) sur l'impact de la formalisation sur la performance des entreprises est un élément essentiel. Seulement deux programmes (Bénin et Malawi) évaluent l'impact des composantes (formation en entrepreneuriat, appui à l'ouverture d'un compte bancaire, etc.) qui visent à améliorer les bénéfices liés à la formalisation. Par ailleurs, aucun des programmes n'étudie l'impact de la formalisation des entreprises sur la formalisation de leur personnel (à savoir l'enregistrement de leur personnel avec les autorités fiscales, ce qui leur permettrait d'accéder aux différents dispositifs de la protection sociale). Du point de vue de la qualité de l'emploi, l'impact de cette formalisation (accès aux protections sociales) sur les conditions de vie du personnel (productivité, revenus, santé, etc.) reste une des pistes de recherche les plus intéressantes.

4. Recommandations pour la Côte d'Ivoire

(I) RESUME DES LEÇONS APPRISSES SUR L'EFFICACITE DES PROGRAMMES

- Il apparaît clairement que les sensibilisations n'ont pas d'impact sur la décision de sortir de l'informalité (5/5 : Bénin, Brésil, Bangladesh, Colombie et Sri Lanka)
- Il semble qu'une réduction des coûts liés au processus de formalisation n'a pas d'impact sur la décision de se formaliser (4/5 : Brésil, Sri Lanka, Colombie et Malawi)
- Il semble qu'une réduction des coûts qui s'appliquent aux entreprises formelles (la charge fiscale notamment) a peu ou pas d'impact sur la décision de se formaliser à moyen terme (3/3 : Bénin, Brésil et Colombie)
- Les interventions visant à augmenter les bénéfices liés à la formalisation (appui à l'ouverture d'un compte bancaire, etc.) semblent avoir peu ou pas d'impact sur la décision de se formaliser (2/2 : Malawi et Bénin)
- Des incitations financières importantes (primes) et des mesures coercitives (contrôles) sont deux pistes prometteuses pour augmenter le nombre d'entreprises formalisées (notons néanmoins que seulement une étude évalue chaque composante)
- L'impact de la formalisation sur la performance des entreprises semble être faible (3/3 : Bénin, Malawi et Sri Lanka)
- Un ciblage visant les entreprises informelles avec un profil plus proche de celui des entreprises formelles (en termes du nombre employés, de revenus, etc.) semble améliorer l'efficacité des programmes (3/3 : Bénin, Malawi et Sri Lanka)
- Aucun des programmes n'étudie l'impact de la formalisation des entreprises sur le statut de son personnel : la formalisation des emplois au sein d'une entreprise garantit à son personnel l'accès aux différents dispositifs de protection sociale (sécurité sociale, assurance maladie, etc.), un indicateur de la qualité de ces emplois

(II) RECOMMANDATIONS

- La formalisation ne devrait pas être vue comme une fin en soi, d'autant que l'efficacité des politiques d'incitation à la formalisation sur la productivité des entreprises n'est pas prouvée
- En vue des résultats modestes des programmes de formalisation des entreprises, les entreprises sont de plus en plus incitées à se formaliser par le biais d'un ensemble d'incitatifs complémentaires visant à surmonter les obstacles à leur productivité. Dans cette optique, la définition de politiques efficaces en faveur de la promotion de la productivité devrait être privilégiée par rapport aux tentatives de formaliser les entreprises
- Les entreprises décident de se formaliser en fonction des coûts et bénéfices liés à la formalisation : des obstacles particulièrement coûteux ou de nature légale, peuvent expliquer la difficulté d'inciter certaines entreprises à se formaliser. Des incitations auront ainsi peu d'impact pour ce groupe
- Vu que les entreprises sont plus enclines à se formaliser lorsque leur productivité s'approche d'un certain « seuil de productivité » (dont le niveau varie en fonction du pays), une étude portant sur ce seuil en Côte d'Ivoire pourrait informer la conception de politiques publiques plus efficace concernant la formalisation des entreprises informelles

