

# A LA RECHERCHE DES FORTUNES PERDUES

par Dr. Catherine Kuchta-Helbling

Le Centre pour l'entreprise privée internationale ([www.cipe.org](http://www.cipe.org))

© Le Centre pour l'entreprise privée internationale

Tous les ans, les démocraties et les économies émergentes perdent des milliards de dollars en bénéfices potentiels, menaçant de faire dérailler partout dans le monde les transitions politiques et économiques. Ce manque à gagner est le résultat de lois et de réglementations mal conçues et complexes qui excluent des millions de citoyens du système politique et économique et majorent inutilement le coût de revient des entreprises dans le secteur formel. Les entrepreneurs aux moyens modestes se voient contraints de survivre dans le secteur informel avec des activités dont les revenus et la croissance sont faibles, gaspillant ainsi leur potentiel économique. En outre, le prix élevé des réglementations commerciales encourage les investisseurs à préférer des climats commerciaux plus favorables ce qui prive des pays des millions de dollars d'investissements qui leur sont cruellement nécessaires. Ces facteurs sont un gros obstacle à la compétitivité, à la rentabilité et à la croissance économique en général. Ils empêchent aussi un pays de profiter de la mondialisation. C'est pourquoi, nombre de citoyens estiment qu'ils n'ont pas suffisamment tiré parti des réformes démocratiques et axées sur le marché et sont opposés à de nouvelles initiatives. Dans certains pays, on réclame de plus en plus l'annulation des réformes passées. A moins que les obstacles à la participation politique et économique ne disparaissent dans un avenir proche, la démocratisation et la réforme du marché pourraient s'étioler partout dans le monde.

Le coût de revient de l'entreprise est l'un des principaux écueils de l'économie formelle. Les entrepreneurs qui veulent devenir et demeurer formels doivent consacrer temps et argent aux démarches suivantes:

- Obtenir une licence d'exploitation
- Acquérir des titres fonciers ou un bail
- Recruter des employés

- Respecter les lois et les réglementations de l'Etat – payer des impôts par exemple
- Contracter des crédits
- Se connecter aux services d'électricité et de téléphone et le reste
- Faire appliquer les contrats, et ainsi de suite.

Le prix de ces procédures fluctue très largement d'un pays à l'autre. Dans les pays où les entrepreneurs doivent respecter des lois et des réglementations pesantes et traiter avec des agences gouvernementales corrompues qui n'offrent que peu d'avantages, les coûts de revient sont exorbitants. Les entrepreneurs sont alors forcés de calculer leurs décisions sur les règles qu'ils respecteront ou violeront selon ce qu'ils peuvent se permettre sans être obligés de fermer boutique, ce qu'ils recevront en échange et le coût du non-respect. Nombre d'entrepreneurs qui fabriquent des produits légitimes minimisent leurs coûts de revient en opérant de manière informelle sans permis adéquats ni statut juridique. C'est pourquoi on les appelle le secteur informel ou les "informels".

Toute économie – développée ou émergente – comporte un secteur informel. Les ateliers clandestins de New York sont un exemple notoire de l'informalité aux Etats-Unis. Ce qui est inquiétant, c'est que les secteurs informels déjà importants de nombre de démocraties et d'économies émergentes continuent de croître. Une récente étude du FMI a révélé qu'environ neuf billions de dollars – grosso modo un tiers du PIB des marchés émergents – étaient produits de manière informelle. De même, les chiffres de l'Organisation internationale du travail pour 1999 indiquent que 17 à 84% de la population active urbaine des pays en développement travaille dans le secteur informel.

### **Pourquoi un coût de revient élevé et un secteur informel étendu posent-ils un problème?**

Pour commencer, un secteur informel étendu atrophie la démocratie, paralyse les réformes nécessaires et donne lieu à des politiques malencontreuses. Il est vraisemblable que les informels, libres de s'épanouir, inspireront des changements de politique utiles qui réduiraient les coûts de revient et mettraient tous sur un pied d'égalité.

Et pourtant, leur illégalité leur interdit d'exprimer leurs préoccupations auprès des représentants de l'Etat qu'elle absout de toute responsabilité. C'est la raison pour laquelle les réformes qui dynamiseraient les activités et la croissance du secteur privé ne sont pas mises en oeuvre. En outre, les activités du secteur informel ne faisant l'objet d'aucune déclaration, les décideurs ne disposent pas des informations nécessaires à la prise de bonnes décisions. Les politiques macro-économiques malsaines peuvent gravement nuire à l'économie.

Les coûts de revient élevés peuvent aussi porter préjudice à une économie car ils réduisent la productivité et la compétitivité et encouragent l'informalité, ce qui se produit de plusieurs manières. Des producteurs riches mais pas nécessairement efficaces se voient octroyer des licences d'exploitation coûteuses qui leur donnent un avantage déloyal par rapport à de jeunes entreprises à fort potentiel de croissance mais dont les fonds sont limités. Ou encore, les codes du travail sont coûteux et stricts. Les entreprises formelles minimisent leurs frais de main-d'oeuvre en ayant excessivement recours à un capital peu abondant et en sous-employant la main-d'oeuvre disponible; à l'inverse, les entrepreneurs informels ont trop souvent recours à la main-d'oeuvre informelle et pas assez à un capital efficace par rapport aux coûts. Quel que soit le contexte, les ressources sont mal dirigées, la productivité se rabougrit et les employés pâtissent. Les formels perdent les avantages durement acquis, tandis que les informels sont forcés d'accepter de faibles salaires, l'instabilité de leur emploi et de mauvaises conditions de travail.

Des systèmes fiscaux et réglementaires complexes et coûteux sont des causes mieux connues de la faiblesse de la productivité et de l'informalité. Nombre d'entrepreneurs évitent par le biais de la fraude fiscale et du non-respect des règles l'investissement de temps et d'argent et les casse-tête des réglementations vexatoires. Les revenus de l'Etat s'en ressentent et deviennent insuffisants pour financer les biens et les services essentiels aux entreprises tels que les tribunaux, les organes administratifs, les routes et les soins de santé. Leur qualité fléchit de même que les niveaux de productivité des entrepreneurs ce qui crée un cercle vicieux. La qualité médiocre des services décourage un nombre accru d'entrepreneurs de payer impôts et taxes commerciales. Les

revenus de l'Etat et le niveau de la qualité des services baissent davantage, encourageant ainsi l'informalité et la corruption.

L'informalité et la corruption galvaudent des ressources vitales et minent les institutions économiques. Du fait que les informelles sont illégales, elles ne profitent pas des services de l'application des lois tels que les tribunaux et la police qui pourraient les protéger et minimiser leurs risques commerciaux. Certaines informelles survivent sans ces services en signant des accords ponctuels de courte durée avec des partenaires connus. Cependant, leur productivité et leur souplesse en sont gravement affectées. D'autres informelles soudoient les représentants de l'Etat pour obtenir des services ou échapper aux punitions onéreuses imputables à leur illégalité. La corruption remplit les poches des fonctionnaires, prive le gouvernement des revenus indispensables aux services essentiels et relève le prix des biens et des services. De surcroît, la violation routinière des lois et des réglementations de l'Etat érode leur crédibilité et effraie les investisseurs.

Les systèmes de droits de propriété foncière compliqués, chers et aléatoires sont tout aussi préjudiciables à la performance économique. Des actifs dont les droits de propriété sont incertains ont tendance à rester dans le secteur informel car ils ne peuvent être convertis en "monnaie économique productive" telle que la garantie d'un prêt à un taux raisonnable pour le lancement ou l'expansion d'une entreprise ou encore l'augmentation de ses actions si elle est constituée en société. Sans droits de propriété juridiquement protégés, les entrepreneurs auront des difficultés à attirer des investisseurs et seront peu enclins à former du personnel ou à acheter des biens d'équipement (tels que des ordinateurs ou des machines de haute technologie) en vue de procéder à d'importants investissements à long terme, de se spécialiser et de rester compétitifs. En conséquence, le potentiel économique d'actifs qui se chiffrent en milliards de dollars est dissipé dans des activités de petite envergure et à court terme du secteur informel peu créatrices d'excédents.

Des droits de propriété onéreux et incertains compromettent la performance économique dans d'autres domaines également. Il est généralement nécessaire d'avoir un titre de propriété pour obtenir les

services d'eau, d'électricité et de téléphone. Les entrepreneurs qui n'en ont pas peuvent d'ordinaire avoir accès à ces services par captage clandestin. Ce siphonnement répandu contraint les fournisseurs à facturer davantage les abonnés normaux. A leur tour, des prix plus élevés nuisent à la compétitivité des sociétés qui utilisent ces services.

### **D'où viennent les coûts de revient élevés et les secteurs informels étendus?**

Ils proviennent de lois et de réglementations mal conçues et de la qualité médiocre des services de l'Etat qui se liguent contre les entrepreneurs dont les moyens sont modestes. C'est notamment le cas lorsque les entrepreneurs sont écartés du processus de décision politique et ne peuvent signaler aux autorités les politiques qui favorisent ou nuisent à leurs activités. De ce fait, les lois et les réglementations sont élaborées par une poignée d'individus dans leur propre intérêt ou celui de leurs acolytes et n'encouragent pas nécessairement une croissance économique globale à long terme. Les systèmes capitalistes manqués de népotisme en Asie illustrent à quel point ces arrangements peuvent être désastreux. Ces crises témoignent aussi du fait que ceux qui ont créé ce système ou s'y sont adaptés le défendent obstinément car des changements radicaux seraient risqués et leur coûteraient cher. C'est pourquoi des institutions mal structurées ont parfois une durée de vie prolongée.

Il existe un nombre infini de règles et de réglementations mal conçues. Les plus courantes concernent la fiscalité et les politiques du travail. Les taux d'imposition élevés et les systèmes fiscaux mal administrés rétrécissent les marges bénéficiaires ce qui encourage la fraude fiscale et l'informalité. De même, des réglementations du travail contraignantes imposent aux sociétés des charges fixes et pesantes (notamment aux sociétés à faibles revenus) et font du recrutement des employés informels une solution attrayante.

Dans certains pays, créer une entreprise peut être un véritable marathon qui dure plusieurs années. L'un des premiers obstacles consiste à acquérir un titre de propriété légal pour des actifs tels qu'un terrain ou une découverte scientifique. Une procédure complexe et interminable

peut décourager même l'entrepreneur le plus résolu à lancer son affaire. Les exemples du récent ouvrage de Hernando de Soto, *Le mystère du capital* illustrent à quel point il peut être compliqué d'obtenir un titre foncier légal dans certains pays: aux Philippines, 168 étapes bureaucratiques sont nécessaires, font intervenir 53 organes publics et privés et prennent de 13 à 25 ans; en Egypte, 77 procédures bureaucratiques sont requises auprès de 31 organes publics et privés et prennent de 5 à 14 ans; et en Haïti, il faut franchir 111 obstacles bureaucratiques ce qui prend environ 12 ans.

Même avec un titre de propriété en main, un entrepreneur doit souvent satisfaire à des exigences de licence et de permis ridiculement onéreuses et compliquées. Le Harvard Institute of Economic Research a récemment publié une enquête sur les démarches officielles nécessaires à la création d'une entreprise dans 75 pays. Les résultats indiquent que le processus requiert au mieux deux étapes en deux jours et 280 dollars E.U. au Canada, au pire, 20 étapes, 82 jours et 2.696 dollars E.U. en Bolivie et en moyenne, 10,2 procédures et 63,1 jours.

Les casse-tête et les coûts exorbitants des entrepreneurs ne disparaissent pas une fois que leur société est enfin enregistrée. Ils doivent alors obéir à toutes sortes de réglementations relatives à l'administration et à l'exploitation qui vont du remplissage de formulaires aux contrôles des prix, des taux d'intérêt, des importations et des exportations. Au Pérou, 73% du coût de maintien de la formalité sont imputables au respect des règles administratives. Au Brésil, les entrepreneurs doivent satisfaire à plus de 50 séries d'exigences d'inscription et de paiement et s'acquitter d'interminables obligations d'enregistrements, y compris la présentation de bordereaux de vente en quatre exemplaires.

Le respect d'innombrables lois et réglementations devient encore plus écrasant et coûteux si les organes de l'Etat ne disposent pas de ressources financières, techniques et humaines suffisantes pour les administrer et les faire appliquer rapidement et correctement. Lorsqu'il faut cinq mois pour obtenir une licence commerciale ou régler un litige contractuel, les opportunités économiques ont perdu. Verser des pots-de-vin pour accélérer le processus ou agir de manière informelle pour éviter les tracas devient une solution alléchante.

Les difficultés du maintien de la formalité sont exacerbées par la confusion, l'incertitude, les contradictions et les changements fréquents des lois et des réglementations. Les représentants de l'Etat et les entrepreneurs sont alors obligés de consacrer du temps et de l'argent pour déterminer quelles sont les lois et les réglementations qui s'appliquent ou risquent de donner lieu à des amendes pour violation. La corruption est encouragée car elle permet aux employés du gouvernement d'utiliser leur pouvoir pour contrôler le rythme et le dénouement des démarches administratives et de l'application des lois en échange de paiements illicites. Les codes de sécurité nationaux et locaux brésiliens en sont un exemple frappant qui préconisent des tailles différentes pour les extincteurs d'incendie. Un entrepreneur astucieux a fait installer deux supports par extincteur et installe la taille requise selon l'inspecteur. Son système a été déjoué par deux inspecteurs complices qui sont arrivés ensemble afin de pouvoir rédiger un procès-verbal et percevoir un paiement.

Une infrastructure médiocre ou inexistante peut aussi ruiner les entrepreneurs. Les coûts de revient progressent très sensiblement si les entrepreneurs doivent se déplacer sur de longues distances sur des routes non pavées ou attendre des années pour avoir l'électricité ou une ligne de téléphone. De même, une infrastructure technologique insuffisante fait obstacle à la création et à la maintenance de bases de données commerciales qui contiennent des informations essentielles telles que les dossiers de solvabilité. Sans ces fichiers, les entrepreneurs solvables ne peuvent pas bénéficier de taux d'intérêt intéressants.

### **Comment réduire les coûts de revient des entreprises?**

La baisse des coûts de revient des entreprises et le renouveau économique sont possibles grâce à quelques recommandations de politiques. Une réforme de lois et de réglementations spécifiques, des pratiques de prise de décision de même que des procédures de fonctionnement des organes de l'Etat s'impose.

La réforme des lois et des politiques inadaptées aura davantage de chances de se réaliser si les entrepreneurs participent à l'élaboration et

au suivi des politiques. Dans ce but, les gouvernements doivent mettre à la disposition du public les lois et les réglementations (en projet ou adoptées), les budgets et les tendances de vote des législateurs en adoptant et en faisant appliquer les lois de la liberté de l'information. Ils doivent aussi veiller à la transparence et à la nature inclusive des procédures de prise de décision afin que les citoyens puissent facilement formuler leurs commentaires sur les lois existantes ou en projet ou en proposer de nouvelles. (Pour d'autres méthodes permettant d'améliorer la participation des citoyens, voir la Déclaration de Sana'a: [www.cipe.org](http://www.cipe.org))

La simplification des codes juridiques et réglementaires peuvent très sensiblement réduire les coûts de revient des entreprises moyennant l'élimination des lois et des réglementations inutiles, dépassées, complexes et contradictoires. Il convient de les remplacer par des textes qui définissent clairement les droits, les responsabilités et les procédures de respect. Les lois sur les droits de propriété, par exemple, doivent arrêter des normes sans ambiguïté pour identifier les propriétaires des actifs et indiquer comment la propriété peut être combinée, louée ou échangée. Il convient de simplifier les déclarations et les codes fiscaux et de diminuer les taux d'imposition. De même, les codes du travail doivent être remaniés en vue de supprimer les lois archaïques et d'autoriser des contrats d'emploi plus souples. Des obligations d'enregistrement des entreprises simples et largement diffusées sont tout aussi importantes. Une procédure d'enregistrement à guichet unique qui peut être accomplie dans toutes les régions d'un pays est une façon de réduire très nettement les coûts de démarrage.

La mise en oeuvre de mesures de gouvernement d'entreprise peut faire des merveilles pour le climat commercial d'un pays. Ce qu'il faut c'est une législation qui protège les investisseurs, les actionnaires et les autres parties prenantes, demande un enregistrement transparent des actionnaires et fasse observer la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le gouvernement d'entreprise et les normes comptables de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). (Pour de plus amples détails, voir: [www.cipe.org/efn/governance.php3](http://www.cipe.org/efn/governance.php3).)

Il en est de même pour les réglementations qui touchent au secteur financier et à la passation des marchés de l'Etat. La mise en place de mécanismes de supervision prudentielle dans le secteur bancaire et financier peut très nettement réduire le risque que les ressources soient drainées par une "grippe asiatique". De surcroît, il y aura moins de fonds pour épaissir le portefeuille des bénéficiaires du népotisme au sein du gouvernement et de leur acolytes du secteur privé si les lois sur les conflits d'intérêt sont éclaircies, les codes de passation des marchés de l'Etat de Transparency International adoptés et les principes de lutte contre la corruption de l'OCDE observés.

La réorganisation des agences de l'Etat peut abaisser les coûts de revient des entrepreneurs et régénérer l'environnement commercial. Il est donc indispensable de simplifier les procédures de fonctionnement interne des agences et d'évaluer régulièrement leur performance selon des normes précisément définies. Le recrutement et la promotion du personnel doit reposer sur des normes professionnelles vérifiables et les salaires doivent être suffisants. Les organes, notamment les organes judiciaires, doivent disposer de ressources financières et techniques convenables qui doivent être judicieusement affectées en vue de permettre l'administration et l'application de lois homogènes, efficaces et équitables.

Un système de poids et de contrepoids entre les branches du gouvernement contribue à minimiser les modifications fréquentes et radicales du cadre juridique et réglementaire. Le système judiciaire s'en trouve allégé et les abus de pouvoir par le gouvernement contrariés – notamment dans les pays où les activités commerciales sont régies par un code civil qui peut être réduit à néant par décret.

Une bonne infrastructure efficace et dont les coûts sont bien gérés minimise considérablement les dépenses des entreprises. C'est pourquoi le gouvernement doit assurer une concurrence vigoureuse dans ces domaines en privatisant les services inefficaces de l'Etat et en sous-traitant avec les fournisseurs du secteur privé selon des principes transparents. Grâce à des systèmes informatiques et de télécommunication de pointe, les secteurs public et privé peuvent maintenir des bases de données actualisées et accessibles sur des

informations indispensables telles que les registres de titres de propriété, les licences, les permis requis et l'historique de solvabilité.

## **De la réflexion à l'action**

Identifier les types de mesures qui réduiront les coûts de revient des entreprises, renforceront la démocratie et mettront tous les entrepreneurs sur un pied d'égalité n'est que l'un des aspects de la bataille. La victoire exige un train de réforme bien conçues et une stratégie de promotion et de défense. L'élaboration d'un programme commercial national est l'une des façons de promouvoir avec efficacité les changements juridiques et réglementaires. Le programme spécifie les réformes prioritaires en indiquant les lois et les réglementations qui doivent être rapidement modifiées et offre des suggestions de changement concrètes.

Il est crucial que le secteur privé participe à la formulation d'un programme national. C'est aux dirigeants des associations commerciales du secteur privé qu'il incombe de prendre la tête de l'initiative en demandant à leurs membres de signaler les lois et les réglementations qui gonflent le coût de revient des entreprises. Les dirigeants des associations doivent collaborer à la compilation d'une liste unique. Ensemble, ils pourront ensuite l'examiner puis sélectionner les réformes prioritaires. Les dirigeants du secteur privé, seuls ou en collaboration avec des groupes de réflexion, devront ultérieurement préparer un programme national.

Le programme doit clairement identifier les lois et les réglementations visées par les réformes. Chacune doit être décrite en termes clairs. Chaque description doit être suivie d'un exposé à l'aide de tableaux ou de graphiques schématisés qui montrent comment la loi ou la réglementation ciblée accroît les coûts de revient des entreprises et comment les modifications proposées peuvent les réduire. Il sera ainsi démontré sans équivoque que certains coûts de revient sont inutilement élevés et que des solutions sont envisageables.

Les porte-parole du milieu des affaires, de concert avec d'autres membres de leur communauté, doivent prendre fait et cause pour la

réforme et la libéralisation. Armé du programme commercial national, les hommes d'affaires doivent faire front avec les dirigeants politiques, les journalistes, les universitaires, les organisations civiques et les autres personnes concernées par l'avenir économique de leur pays. Des coalitions peuvent être formées en vue de promouvoir une réforme étayée par une proposition simple: un pays qui refuse à ses citoyens le droit de lancer une entreprise compromet l'avenir des générations futures. Ce sont les entrepreneurs qui créeront de nouvelles technologies, de nouveaux emplois et offriront l'accès aux marchés internationaux. C'est un appel national à l'action et à la réforme.

### **Minimiser les obstacles à la participation renforce la démocratie et la croissance économique**

Les démocraties et les économies émergentes luttent avec acharnement pour offrir à leurs citoyens une vie meilleure caractérisée par la participation politique et la prospérité économique. Et pourtant, les coûts excessivement élevés des transactions entravent ces efforts. La concrétisation de cette aspiration dépend de l'instauration d'une gouvernance démocratique dans les secteurs public et privé. Ces changements favoriseront des politiques plus sensibles et feront progresser l'efficacité, la transparence, la responsabilisation et la croissance et réduiront la corruption. De plus, si les citoyens peuvent exprimer leurs opinions lors du processus, ils se sentiront maîtres des mesures de réforme. La démocratie se verra renforcée et le nombre des partisans de la réforme augmentera, élément essentiel pour consolider les réformes politiques et économiques.

\* On trouvera de plus amples renseignements sur le secteur informel sur le site Web du CIPE à l'adresse suivante:

[www.cipe.org/efn/informalsector/papers/](http://www.cipe.org/efn/informalsector/papers/)