



# Vivre avec la dualité : la politique budgétaire et le secteur informel en Amérique latine

par Juan Ramón de Laiglesia

(D'après *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*)

[www.oecd.org/dev/publications/leo2009](http://www.oecd.org/dev/publications/leo2009)

- ◆ Le vaste secteur informel observé en Amérique latine indique une rupture du contrat social.
- ◆ La simplification des régimes fiscaux et la mise en place de prestations sociales universelles, dans le secteur formel comme dans le secteur informel, allègeraient le fardeau économique que constitue ce dernier, tout en renforçant la légitimité des systèmes budgétaires en Amérique latine.

L'économie informelle est difficile à quantifier, mais, quel que soit l'indicateur retenu, elle est très répandue en Amérique latine : elle concernerait environ la moitié de la population active de cette région. Au Mexique, seul pays latino-américain membre de l'OCDE, quelque 60 pour cent de la main-d'œuvre non agricole, soit près de 22 millions d'individus, ont un emploi informel ou travaillent à leur compte. Ces travailleurs se retrouvent, par choix ou non, en dehors du système fiscal et de protection sociale associé à l'économie organisée, ce qui témoigne de la rupture du contrat social entre les citoyens et l'État.

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009* montrent que la taille du secteur informel est étroitement liée à la fiscalité : dans ce secteur, les employeurs ne s'acquittent pas de l'impôt sur les sociétés, les travailleurs ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les clients ne paient généralement aucune taxe sur les ventes. L'économie informelle influe également sur les dépenses publiques, car, le plus souvent, les travailleurs de ce secteur n'ont pas accès à la protection sociale. Ainsi, dans la région, plus de la moitié des travailleurs n'acquiescent aucun droits à la retraite à travers leur emploi et doivent, lorsqu'ils sont âgés, recourir à leur épargne personnelle, à des dispositifs informels ou à l'aide sociale.

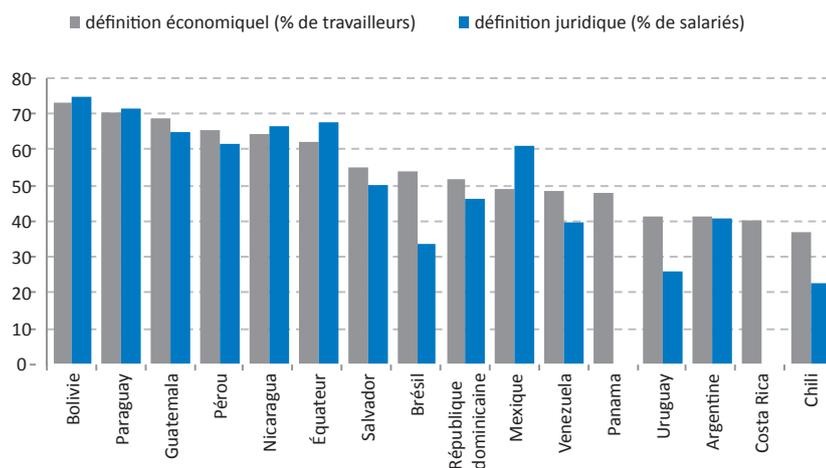
L'économie informelle a une incidence directe sur les recettes et les dépenses publiques, qui constituent l'essence de la politique budgétaire. Les administrations fiscales des pays latino-américains doivent donc s'attaquer à ce phénomène. Il convient d'abord d'admettre que l'activité informelle a de multiples causes et qu'elle ne revêt pas les mêmes formes d'un lieu à un autre. Si certains travailleurs et employeurs se tiennent à l'écart du secteur organisé, c'est par choix, sur

la base d'un calcul coûts-avantages. En revanche, d'autres acteurs économiques, en général les micro-entrepreneurs et les travailleurs peu productifs, se trouvent dans le secteur informel parce qu'ils sont exclus du secteur organisé : l'activité informelle constitue pour eux une stratégie de survie. Étant donné que l'on rencontre ces deux situations dans tous les pays d'Amérique latine, il peut être difficile de prévoir les effets redistributifs d'une politique destinée à réduire l'économie informelle.

Une comparaison avec l'Europe met en lumière la différence entre travail non déclaré et travailleurs non déclarés, une distinction importante en ce qui concerne l'Amérique latine. En Europe, l'emploi informel découle, dans une large mesure, de la volonté d'échapper à la fiscalité et à la réglementation, ce qui débouche sur du travail non déclaré effectué par des travailleurs par ailleurs déclarés. En Amérique latine, en revanche, les travailleurs non déclarés représentent une part bien plus importante du problème auquel s'ajoute l'absence de couverture sociale. Il s'agit des travailleurs indépendants ainsi que des personnes employées dans le secteur informel. Dans la région, beaucoup d'entreprises n'ont pas une activité totalement formelle ou informelle. Il est donc crucial de faciliter la participation à l'économie organisée, mais aussi, plus précisément, d'abaisser le coût des procédures de déclaration et de la protection des travailleurs.

Même si l'on sait bien qu'en Amérique latine, l'emploi informel se concentre dans les petites entreprises, aucun corpus de données comparables ne suggère que la fraude fiscale provienne pour l'essentiel de la myriade de petites entreprises et micro-entreprises que compte cette région. Nombre de travailleurs du secteur informel étant trop pauvres pour être imposables, leur intégration dans l'économie organisée ne

Figure 1. **Le travail informel en Amérique latine**



Note : Selon la définition économique, le secteur informel englobe les travailleurs indépendants non qualifiés, les travailleurs employés dans des entreprises de moins de cinq personnes et les travailleurs non rémunérés ; d'après la définition juridique, ce secteur se compose des salariés dont l'emploi ne confère pas de droits à la retraite.

Source : *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, OCDE 2008.

déboucherait forcément sur une croissance des recettes fiscales. Il faut donc repenser la « nécessaire lutte » contre l'économie informelle, ainsi que la conception traditionnelle de ce secteur, considéré à ce jour comme un ensemble d'activités illégales qui appauvrissent les recettes publiques et qu'il serait essentiel de « formaliser ».

Un meilleur respect des obligations est, bien sûr, l'une des clés du problème, mais les systèmes budgétaires d'Amérique latine doivent aussi mieux faire correspondre les coûts et les avantages associés à l'économie formelle.

L'instauration de régimes simplifiés pour certains contribuables peut permettre, dans une certaine mesure, l'intégration des petites entreprises et de leur personnel au secteur organisé. Faciliter le respect des obligations par tous les contribuables constituerait cependant une bien meilleure solution. Il est tout autant nécessaire de proposer des prestations sociales aux travailleurs du secteur informel comme du secteur formel dans des conditions plus équitables. Il ne faut pas creuser le fossé actuel entre ces deux secteurs en instaurant un ensemble de droits pour les personnes déjà intégrées et un autre pour celles qui sont exclues du système organisé. Une protection sociale universelle encouragerait certainement l'emploi informel, mais pourrait également améliorer la productivité nationale en favorisant la mobilité de la main-d'œuvre, sans parler de son impact positif sur la lutte contre la pauvreté et sur la protection des catégories vulnérables de la population.

Dans les années à venir, le développement et l'économie informelle continueront probablement d'aller de pair en Amérique latine. Afin de mieux tenir compte de cette réalité, les régimes budgétaires de la région doivent identifier toute la palette des activités formelles et informelles. Si l'économie informelle est symptomatique de la rupture du contrat social, le fait de considérer les travailleurs de ce secteur comme des hors-la-loi ne fera qu'aggraver le problème. L'économie organisée ne se limite pas au respect des règles, et doit être reconnue comme la garantie des droits économiques, et non comme leur préalable.