

## *Chapter 3*

# **Efficient taxation of the informal sector in Africa**

## Introduction

This chapter<sup>1</sup> is based on the Guidebook on the Efficient Taxation of the Informal Sector in Africa (hereafter, the Guidebook, (ATAF, 2021<sub>[1]</sub>))<sup>2</sup> produced by the African Tax Administration Forum (ATAF) and on ATAF's presentation and discussions during the *Revenue Statistics in Africa Webinar 2022* (2-3 June 2022).<sup>3</sup> The chapter articulates the rationale for taxing the informal sector in Africa and provides an overview of good practices and African experiences in this area. It includes short case studies from three countries – Ghana, Kenya and Nigeria – that are based on interventions during the same Webinar.

Over the years, numerous attempts have been made to find a suitable definition and scope of the term “informal sector”. The International Labour Organisation defines the informal sector as including ‘all economic activities by workers and economic units that are – in law or practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements’ (ILO, 2015<sub>[2]</sub>). On the other hand, (Buehn, Karmann and Schneider, 2009<sub>[3]</sub>) consider the informal sector to include all market-based legal production of goods and services that are intentionally concealed (hidden) from public authorities.

In light of the various definitions, (ATAF, 2021<sub>[1]</sub>) defines the informal sector as follows: “All economic activities by workers and economic entities which are not covered or insufficiently covered by formal arrangements including underground production activities, and not registered with revenue authorities or tax administrations.”<sup>4</sup> This definition explicitly includes informal sector activities which are not registered by revenue authorities, thus not paying (direct) taxes. It is worth noting that informal sector economic activities are prevalent in both developing and developed economies, where they are not a temporary, marginal or peripheral phenomenon but rather a permanent feature.

The informal sector remains the main source of livelihoods for a majority of African citizens, with eight out of ten workers in Africa in informal employment (ILO, 2018<sub>[4]</sub>). The high incidence of informality is a major challenge for the respect of workers' rights and the quality of working conditions in Africa, and is a constraint on growth. Ensuring an empowered, competitive and productive informal economy for the well-being of all workers in Africa is a priority of the African Union. A joint AUC/ILO programme is currently working to establish a legal and policy framework and other measures to recognise, regulate and promote the transformative development of the informal economy (AUC/ILO, 2019<sub>[5]</sub>).

The informal sector has not been contributing significantly to domestic resource mobilisation (DRM) as far as payment of taxes to respective national revenue authorities is concerned. In an effort to boost DRM and tax-to-GDP ratios in African countries, ATAF, through the support of the African Development Bank, embarked on a research project to assess the effective and efficient ways to tax the informal sector in Africa. The project commenced in 2019 and was concluded in 2021. The main objectives of the project were as follows:

1. Provide a description of the informal sector in Africa based on country questionnaires, focus group discussions with relevant stakeholders as well as good practices, success stories, and lessons learnt from country experiences;

2. Propose a framework or model for the effective taxation of the informal sector in Africa;
3. Describe how this proposed framework/model for the effective taxation of the informal sector should be administered;
4. Present a monitoring and evaluation (M&E) framework aimed at ensuring successful and sustainable implementation of the informal sector taxation model;
5. Provide key recommendations for optimal informal sector taxation in the continent.

The outcomes of this project include, among others, a Guidebook which provides a pragmatic set of options rooted in African experiences for taxing the informal sector on the continent. Other outcomes include a booklet of good practices, success stories and lessons learnt in the sector.

This chapter outlines the objectives and major findings of the study, and it presents a framework for efficient taxation of the informal sector in Africa. Among the most important findings is that policy makers should institute a culture of good governance, promote the benefits of tax compliance, specify robust technical requirements for implementation of the taxation model, adopt a simplified tax system, introduce binding taxes, and recognise the heterogeneity of the informal sector in Africa.

The study provides a model for the taxation of the informal sector that was designed around a consultative approach with key players in the fiscal management of the informal sector in Africa (tax administrations, informal sector actors and policy makers). This inclusive approach ensured that the outcomes from the project were relevant to the African continent as regards the improvement of DRM through optimally taxing the informal sector.

### Box 3.1. Using technology and tax policy to bring informal operators into Kenya's tax net

Over 83% of employment in Kenya is in the informal sector, and informal workers are distributed across the economy (Kenya National Bureau of Statistics, 2022<sup>[6]</sup>). More than 61% of informal workers are engaged in the wholesale and retail trade, hotels and restaurant sectors, while 21% of informal workers are in manufacturing, and 10% in community social and personal services, with the rest in transport, communications and construction.

There is no special treatment for informal workers in Kenya. The government expects workers to file returns for personal income tax and VAT when they reach certain income thresholds; however, workers in the informal sector rarely comply. Part of the reason why compliance is so low is that mobility is so high: Kenya's use of block management approaches to track informal enterprises proved ineffective because informal sector operators move frequently – even on an hourly basis – to find the greatest volume of potential customers. Informal enterprises are frequently unwilling to pay tax or unable to do so because they do not keep proper records. The prevalence of cash transactions in the informal sector means there is not an electronic paper trail of business activities.

Kenya has adopted a range of measures to ensure informal sector operators account and pay taxes, with certain measures being in place for decades. For example, since 1996, operators of *matatus* (minibus taxis) and other forms of transport have been required to pay an advance tax each year when they renew their operations licence; although compliance is high, the disadvantage is that these operators rarely file a return at the end of the year due to poor record-keeping.

### Box 3.1. Using technology and tax policy to bring informal operators into Kenya's tax net (cont.)

There is also a turnover tax, which requires people earning between KES 1 million and KES 50 million to pay 1% of their gross income. This was used interchangeably with a presumptive tax that was introduced in 2018, which local governments levied on business operators in exchange for their operational certificates (at a rate of 15% of renewal fees) to bring them into the tax net. However, the presumptive tax was not widely used. Lastly, Kenya has made it possible for informal workers to register voluntarily for VAT payments even if their turnover was below the minimum threshold. To improve access to third-party information about the activities of the informal sector, the Kenya Revenue Authority (KRA) has signed memoranda of understanding with local governments and business registries.

The KRA is taking active steps to make it easier for actors in the informal sector to pay taxes, not only by harnessing technology but also by investing in taxpayer education. Many taxpayers find the process of registering for and paying taxes to be complex and they often lack the required documents. The KRA has fully automated its tax system and put all its services online. The M-Service app, for example, simplifies filing and payment of the turnover tax, monthly rental income, and property registration as well as the application for a tax clearance certificate. The KRA has also set up tax clinics to educate informal sector operators.

Source: Based on country experiences shared during the Revenue Statistics in Africa Webinar 2022 (2-3 June 2022).

## Major findings

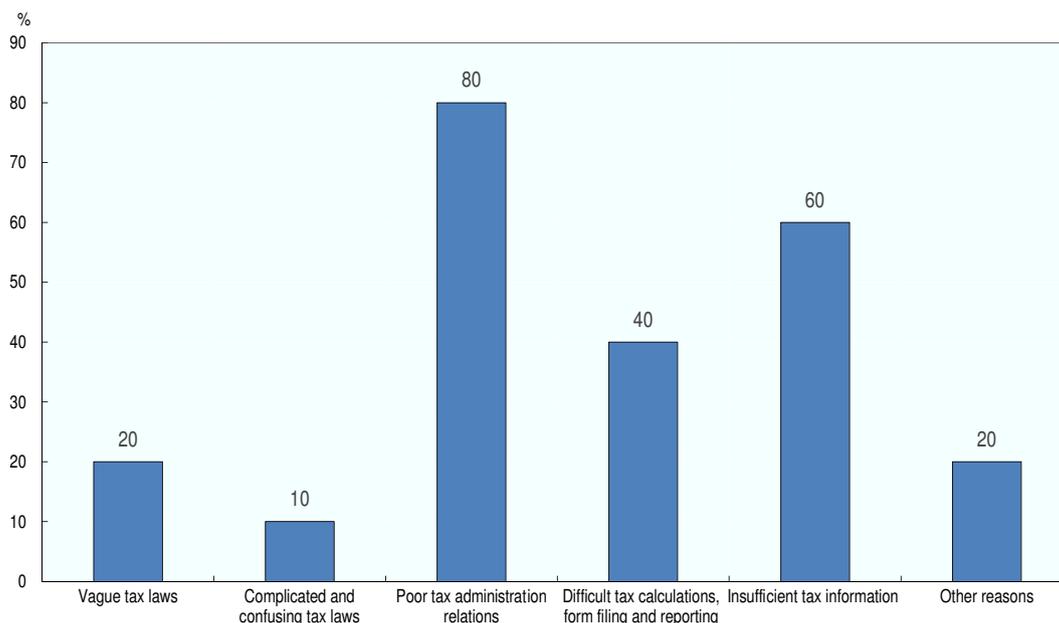
The study used questionnaires and focus groups to collect data from African countries<sup>5</sup>. According to the survey, major reasons motivating taxpayers to operate in the informal sector were poor relations with tax administrations, insufficient tax information, and difficulties in computing tax, filing, and reporting, which would force them to hire a tax consultant. Poor relations with tax administrations and insufficient tax information were the two main reasons given by interviewees for operating in the informal sector (Figure 3.1). The major constraints and challenges to formalising business enterprises are costly registration processes, excessive requirements in terms of documentation/paperwork, high tax rates and a multiplicity of tax types, lack of credit lines and a challenging business environment.

The various taxation initiatives covering the informal sector that have been implemented by African countries over the years include the introduction of personal income tax and value-added tax as the leading tax types (mentioned by 64.9% and 63.2% of interviewees respectively), as well as turnover tax and withholding tax (Figure 3.2). Studies of the impact of tax regimes on tax compliance and additional revenue are lacking in most tax administrations, to the extent that about 66% of tax authorities claim that they have not assessed the impact of tax regimes targeted at operators in the informal sector.

Feedback from focus groups and questionnaires highlighted major weaknesses in the established tax rules for the informal sector. These include: (i) unfair presumptive taxation focused on the nature of business; (ii) the arbitrary nature of turnover-based taxation; (iii) progressive taxation based on various turnover thresholds, which can be a source of vertical injustice if the variation in the amount of tax payable is not proportional to turnover; (iv) the negative impact of the presumptive minimum profit on investment by micro and small enterprises; (v) the rapid graduation of micro-enterprises to taxable business regimes, which

can create an unmanageable tax burden; (vi) the negative impact of import-based down payments on cashflow; (vii) the ineffectiveness of tax amnesty programmes; (viii) the multiplicity of taxes for informal sector operators; (ix) ineffective tax management of the informal sector within tax administrations and (x) low volume of tax returns from the informal sector.

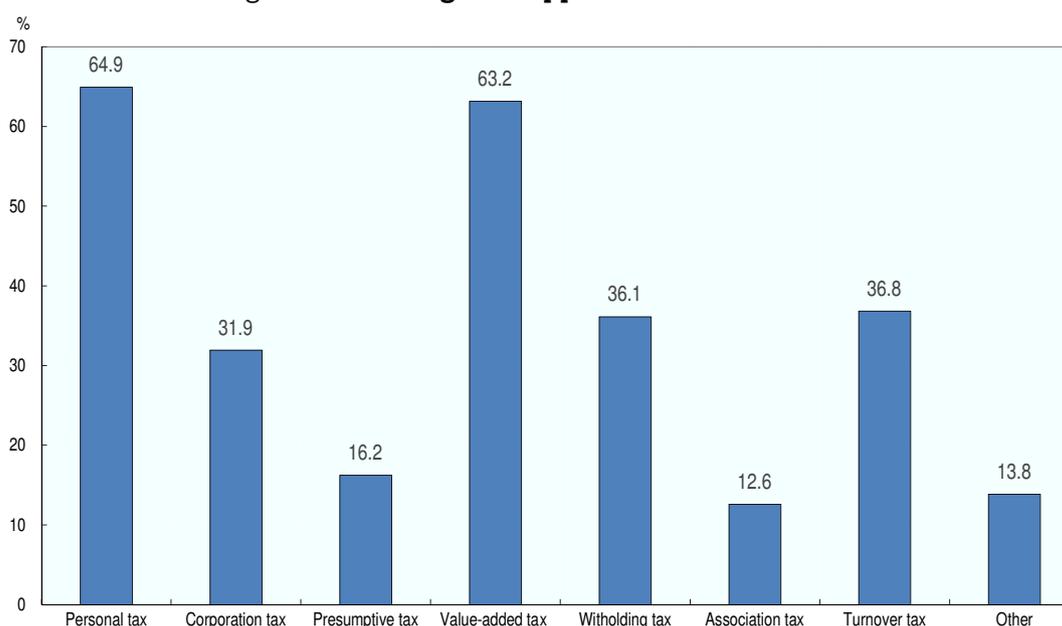
Figure 3.1. **Reasons and motivation for operating in the informal sector**



Note: Respondents were asked to indicate as many reasons as possible, thus the reasons sum to more than 100%.  
Source: Informal sector taxation project, ATAF's survey (country questionnaire), September 2020.

StatLink  <https://stat.link/sk6wqp>

Figure 3.2. **Tax regimes applied to informal sector**



Note: Respondents were asked to indicate as many reasons as possible, thus the reasons sum to more than 100%.  
Source: Informal sector taxation project, ATAF's survey (country questionnaire), September 2020.

StatLink  <https://stat.link/wuenkj>

Despite the shortcomings and weaknesses detected in the existing programmes established by tax authorities, there are various successful experiences in taxation of the informal sector in some African countries. The most successful programme is represented by the simplification of tax procedures (this programme was judged successful to extremely successful by 69.6% of interviewees) while amnesties on tax liabilities were considered «unsuccessful» by 55.6% of interviewees, suggesting this to be the least effective approach (Table 3.1).

Table 3.1. **Results of implemented reforms**

REFORMS IMPLEMENTED	Extremely successful	Very successful	Successful	Not successful
Legal reforms	5.8%	11.6%	39.1%	43.5%
Creation of specialised tax units on informal sector	6.1%	16.7%	34.8%	42.4%
Adoption of a strategic plan for informal sector taxation	6.1%	15.1%	30.3%	48.5%
Amnesty on the tax liabilities of informal sector players	9.5%	11.1%	23.8%	55.6%
Tracking of players and sanctions strengthening	7.9%	12.7%	25.4%	54.0%
Simplified tax compliance procedures for SMEs	8.7%	18.8%	42.0%	30.4%

Source: Informal sector taxation project, ATAF's survey (country questionnaire), September 2020.

Along with the initiatives described in the boxes in this chapter, these include measures adopted in:

- **Madagascar:** The Anjarahetrako programme uses mobile tax unit teams to promote formalisation. Heterogeneous teams comprising tax administration staff and other government agencies are sent into the field to conduct campaigns, address taxpayer questions, register taxpayers and issue tax cards. As of 2021, the programme had not yet been evaluated but positive results were witnessed as revenues increased as more tax cards were issued.
- **Rwanda:** The country implemented a trading license enforcement initiative to identify businesses operating without a trading license through hiring a private company, which received a percentage of the amount paid for each trading license as an incentive. This programme helped, through an available database, to identify taxpayers who pay trading licenses and are not registered for income tax.
- **Zambia:** The Block Management System was introduced to identify areas in the informal sector with a high potential for non-compliance and map them onto blocks according to street, landmark buildings and business type. Tax administration officers visit each block and have a one-on-one engagement with potential taxpayers. This facilitates registration of new taxpayers and enhances tax compliance. Indeed, by the end of 2020, a total of 2 265 new taxpayers had been registered and there was a noticeable increase in compliance on return filing.

Detailed case studies for these countries and others can be accessed in the booklet of good practices (ATAF, 2021<sup>[1]</sup>), success stories and lessons learnt in the taxation of the informal sector.

### Box 3.2. **Overcoming information gaps and institutional fragmentation in Nigeria**

Nigeria's informal sector represents a major challenge to the country's ambitions to enhance domestic resource mobilisation. It is estimated that the informal sector accounts for a significant proportion of economic activity and employs approximately 80% of the

### Box 3.2. **Overcoming information gaps and institutional fragmentation in Nigeria** (cont.)

labour force. A majority of the country's estimated 42 million micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs) are not registered.

At present, responsibility for taxing the informal sector rests primarily with state and local governments. Some states have created a directorate for the informal sector that is responsible for collecting income taxes. Others operate a presumptive tax regime, a measure that Nigeria hopes to roll out nationally, with standard rates across different states. In certain cases, the presumptive tax applies different tax rates for different income categories and imposes an income threshold below which enterprises are not required to pay tax. This has encouraged MSMEs to register, at which point they receive a tax identification number that allows them to open a bank account.

There are nonetheless numerous challenges to taxing the informal sector. With only a small proportion of informal enterprises registered for tax purposes and visible to the government, large gaps still exist in official databases and documentation. It can be very difficult to obtain accurate information on informal enterprises: many do not maintain proper records of their transactions or use personal bank accounts or social media for professional transactions. Enterprises are also deterred from complying when confronted by a multiplicity of taxes at the local, state and federal level.

Nigeria is taking steps to enhance taxation of the informal sector. The Federal Inland Revenue Service (FIRS) has established memoranda of understanding on data sharing with the Nigeria Customs Service, the Nigerian Communications Commission and the Securities and Exchange Commission. The Finance Act 2021 has empowered FIRS to leverage technology to increase tax revenues, and the agency is developing a mobile app to help informal enterprises register and comply with their tax obligations. The country is looking at further technological solutions, with a particular focus on acquiring data from unions and associations. Lastly, Nigeria is considering a single entity for tax administration that would simplify compliance, improve efficiency and eliminate loopholes.

Source: Based on country experiences shared during the *Revenue Statistics in Africa Webinar 2022* (2-3 June 2022).

## Considerations for an informal sector taxation model

The informal sector taxation model proposed in the guidebook was developed through a consultative and inclusive process with the aim of aligning it with the specific context of the informal sector, thus facilitating its ownership by ATAF members. Stakeholder consensus and views from the survey indicate that the optimal taxation system for taxing the activities of the informal sector in African countries should take into account the following:

- Heterogeneity of Africa's informal sector
- Holistic approach to the taxation of the informal sector
- Availability of financial information as a base for optimal taxation
- Simplification of the tax system focused on its rationalisation
- Permanent culture of good governance, especially at the local level (AfDB/OECD/UNDP, 2016<sup>[7]</sup>)
- Promotion of tax compliance benefits such as special rewards through taxpayer appreciation programmes and social protection coverage.

- Technical requirements in the implementation of the taxation model, for instance expertise is needed in developing a model that is based on realistic segmentation of the informal sector.
- Introduction of binding taxation for ‘opportunists and free riders’ in the informal sector.

The study proposes a taxation model for the informal sector, based on a standard fiscal policy model centred on realistic segmentation of informal sector entities into micro, small and medium-sized enterprises. The model requires the incorporation of indicators that can help detect opportunists and free riders hiding in the informal sector.

The administration of the proposed taxation model would require collaboration with actors in the informal sector, creation of specific structures for the taxation of the informal sector, strengthening the automation and digitalisation of tax administration, coordination/collaboration at the institutional policy level, creation of a robust database on the informal sector, and strengthening partnerships with local and regional authorities.

Additionally, the promotion of voluntary compliance must lie at the heart of informal sector taxation strategies. That is, authorities and policy makers should set an example of tax compliance for informal sector actors through good financial governance and by using collected revenues for productive and sustainable public investments.

Other initiatives include incorporating voluntary tax compliance courses in basic training curricula; broadcasting adverts during peak hours on public and private radio and television stations to promote voluntary compliance; issuing tax declaration and payment deadline reminders; disseminating tax news; and using decentralised government channels to encourage tax compliance as a duty. Furthermore, it would be beneficial to institutionalise consultation sessions, exchanges, and direct and continuous dialogue between tax administration and taxpayers in the informal sector so that they can effectively engage in self-assessment of their taxes.

The implementation of a taxation system should be accompanied by a monitoring system to ensure its stability and an evaluation system is needed to bring it closer to the objectives pursued. The two important aspects to be taken into consideration are: (i) identifying monitoring indicators, and (ii) the use of impact indicators. The impact indicators should show the impact of the model on revenues, broadening of the tax base, and the behaviour of informal sector actors. Ultimately, the tax administration should assess the profitability of the taxation model, taking into account the revenues collected and the costs incurred by the tax administration.

### Box 3.3. Understanding the revenue potential of Ghana’s informal sector

Ghana’s informal sector accounts for some 40% of the country’s GDP, but a detailed understanding of the sector is difficult because informal establishments are small and scattered across the country. Better information about the sector is a crucial first step towards increasing tax revenues and financing Ghana’s development.

In 2015, Ghana organised a census to collect employment and other operational data on all establishments. A registry was created on the basis of this census, classifying establishments by size – micro, small, medium-sized and large. However, the census did not collect information on enterprises’ value added.

### Box 3.3. Understanding the revenue potential of Ghana's informal sector (cont.)

In 2022, Ghana will carry out a second census, which will gather information on inputs and output and thus the value that establishments add. This will allow the government to classify establishments more accurately and estimate how much tax these enterprises should be paying. The tax agency will also address challenges in updating its registry by working with local governments to ensure it has access to up-to-date information.

Meanwhile, Ghana is exploring ways in which it can persuade informal enterprises to come into the tax net. One approach is to allow informal sector operators to pay social security contributions, so that they receive some kind of compensation if their business fails. Another approach is looking at the possibility of offering a small financial incentive to businesses that register for tax purposes.

*Source:* Based on country experiences shared during the *Revenue Statistics in Africa Webinar 2022* (2-3 June 2022).

## Recommendations

Based on a literature review, survey findings, and data/secondary analysis undertaken during this project, key recommendations for successful and effective taxation of the informal sector in African countries include:

1. Adopt an inclusive approach to the taxation of the informal sector by institutionalising or formalising the framework for exchanges between tax authorities and taxpayers in the informal sector.
2. Use a holistic approach to better understand and adapt to the changing realities of informal sector actors, for example by simplifying and rationalising business registration, where registration processes include registering with the registrar of companies, relevant local authorities, tax registration (that is, registering with tax authorities to declare and pay taxes effectively), along with formalisation procedures for informal sector actors.
3. Establish a robust database of informal sector actors that can serve as a decision-making tool in the fiscal management of the sector is necessary. Furthermore, it is essential to establish a taxation model that is simple in its application by informal sector actors and flexible in its governance by the tax authorities.
4. Establish appropriate units to deal with the informal sector's fiscal governance and strengthening the human resources ready to promote formalisation.
5. Rationalise, consolidate and simplify the multiplicity of taxes and contributions required of informal sector actors by local, provincial, and national administrative authorities.
6. Ensure the gradual transfer of the fiscal management of microenterprises to local governments, given their low fiscal yield compared to the high costs of governance borne by the tax authorities.
7. Establish Approved Management Centres to help informal sector participants to enhance their productivity in addition to the expected fiscal and accounting assistance.
8. Introduce restrictive tax measures for profiteers or free riders in the informal sector whose actions are motivated by fraud and tax avoidance strategies.
9. Strengthen withholding tax provisions through use of instalments, compliance levies, or limitation of the right to deductions for informal sector players who do not have a tax identification number and a tax clearance certificate,

10. Establish a requirement for all economic actors to hold a tax identification number as a prerequisite for carrying out administrative procedures.
11. Use indicators to monitor the established informal sector taxation model and its impact on well-controlled governance of the model; the advent of a culture of evaluation of the informal sector taxation model through the establishment of impact indicators on revenues; the rate of tax compliance; the broadening of the tax base and on the behaviour of actors through the prism of observed readjustments; and the promotion of good governance in the management of public resources.

## Notes

- 1 This special feature was written by Michael Masiya and Ezera Madzivanyika (ATAF). The boxes on country experiences are based on interventions by Asuo Afram (Ghana), Alex Muhanji (Kenya) and Cephas Tiye (Nigeria).
- 2 The Guidebook can be downloaded at the following link: [https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document\\_id=128](https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=128)
- 3 All documentation related to the Revenue Statistics in Africa Webinar 2022 is available at <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-in-africa-webinar-2022.htm>
- 4 The terms 'revenue administration' and 'tax administration' are used interchangeably in the context of the Guidebook to refer to integrated revenue authorities (domestic tax and customs) and non-integrated tax departments within the Ministry of Finance, respectively.
- 5 A total of 27 African countries replied to the questionnaire while six countries participated in the focus group discussions.

## References

- AfDB/OECD/UNDP (2016), *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2016-en>. [7]
- ATAF (2021), *The efficient taxation of the informal sector in Africa - ATAF Guidebook*, African Tax Administration Forum, [https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document\\_id=128](https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=128). [1]
- AUC/ILO (2019), *Decent Work for Transformation of Informal Economy in Africa*, [https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37691-wd-flyer\\_au\\_ilo\\_joint\\_programme\\_on\\_dwtransformation\\_of\\_ie\\_in\\_africa\\_prodoc\\_v5\\_final\\_budget\\_and\\_published\\_for\\_the\\_event\\_fridaynov8.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37691-wd-flyer_au_ilo_joint_programme_on_dwtransformation_of_ie_in_africa_prodoc_v5_final_budget_and_published_for_the_event_fridaynov8.pdf). [5]
- Buehn, A., A. Karmann and F. Schneider (2009), "Shadow economy and do-it-yourself activities: the German case", *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 165/4, pp. 701-722, [www.researchgate.net/publication/227458165\\_Shadow\\_Economy\\_and\\_Do-it-Yourself\\_Activities\\_The\\_German\\_Case](http://www.researchgate.net/publication/227458165_Shadow_Economy_and_Do-it-Yourself_Activities_The_German_Case). [3]
- ILO (2018), *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition)*, International Labour Office, Geneva, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf). [4]
- ILO (2015), *Recommendation No. 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy*, International Labour Organization, Geneva, [www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS\\_377774/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang--en/index.htm). [2]
- Kenya National Bureau of Statistics (2022), *Economic Survey 2022*, Kenya National Bureau of Statistics, [www.knbs.or.ke/wp-content/uploads/2022/05/2022-Economic-Survey1.pdf](http://www.knbs.or.ke/wp-content/uploads/2022/05/2022-Economic-Survey1.pdf). [6]

## *Chapitre 3*

# **Imposer efficacement le secteur informel en Afrique**

## Introduction

Ce chapitre<sup>1</sup> s'appuie sur le Manuel sur l'imposition efficace du secteur informel en Afrique (ci-après dénommé le « Manuel »)<sup>2</sup> (ATAF, 2021<sub>[1]</sub>), rédigé par le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), ainsi que sur les exposés et les débats de l'ATAF lors du webinaire 2022 sur les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (2-3 juin 2022)<sup>3</sup>. Ce chapitre expose les raisons qui justifient d'imposer le secteur informel en Afrique et passe en revue les bonnes pratiques et certains exemples africains dans ce domaine. Il présente trois brèves études de cas — le Ghana, le Kenya et le Nigéria — fondées sur des interventions données lors de ce même webinaire.

Au fil des années, on a tenté à maintes reprises de définir l'expression « secteur informel » et de circonscrire le champ qu'elle recouvre. L'Organisation internationale du travail définit le secteur informel comme « toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui — en droit ou en pratique — ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles » (OIT, 2015<sub>[2]</sub>). En revanche, (Buehn, Karmann et Schneider, 2009<sub>[3]</sub>) considèrent que le secteur informel comprend toute production légale de biens et de services fondée sur le marché qui est volontairement dissimulée (cachée) aux autorités publiques.

À la lumière de ces différentes définitions, (ATAF, 2021<sub>[1]</sub>) définit le secteur informel comme suit : « Toutes les activités économiques des travailleurs et des entités économiques qui ne sont pas ou ne sont pas suffisamment couvertes par des dispositions formelles, y compris les activités de production clandestines, et qui ne sont pas déclarées aux autorités ou aux administrations fiscales »<sup>4</sup>. Cette définition englobe expressément les activités du secteur informel qui ne sont pas déclarées aux autorités fiscales et qui ne donnent donc pas lieu au versement d'impôts (directs). Il convient de noter que les activités économiques du secteur informel sont très répandues tant dans les économies en développement que dans les économies développées, où elles ne constituent pas un phénomène temporaire, marginal ou périphérique, mais plutôt un état de fait permanent.

Le secteur informel demeure la principale source de moyens de subsistance pour la majorité des citoyens africains : en Afrique, huit travailleurs sur dix appartiennent à l'économie informelle (OIT, 2020<sub>[4]</sub>). L'incidence élevée de l'informalité est un défi majeur pour le respect des droits des travailleurs et la qualité des conditions de travail en Afrique, et constitue un frein à la croissance. Garantir une économie informelle autonome, compétitive et productive pour le bien-être de tous les travailleurs en Afrique est une priorité de l'Union africaine. Un programme conjoint CUA/BIT travaille actuellement à l'établissement d'un cadre juridique et politique et d'autres mesures visant à reconnaître, réglementer et promouvoir le développement transformateur de l'économie informelle (CUA /OIT, 2019<sub>[5]</sub>)

Le secteur informel ne contribue pas de manière significative à la mobilisation des ressources intérieures s'agissant du versement d'impôts aux autorités fiscales nationales concernées.

Dans le souci d'accroître la mobilisation des ressources intérieures et d'augmenter le ratio de l'impôt rapporté au PIB dans les pays d'Afrique, l'ATAF, avec l'aide de la Banque africaine de développement (BAfD), a lancé un projet de recherche visant à déterminer les moyens de taxer le secteur informel en Afrique de manière efficace et efficiente. Le projet, qui a débuté en 2019 et s'est achevé en 2021, poursuivait les principaux objectifs suivants :

1. Brosser un tableau du secteur informel en Afrique sur la base de questionnaires adressés aux pays, de débats avec les parties prenantes concernées au sein de groupes de réflexion, ainsi que de bonnes pratiques, de réussites et d'enseignements tirés des expériences nationales.
2. Proposer un cadre ou un modèle pour imposer efficacement le secteur informel en Afrique.
3. Décrire la manière dont il conviendrait d'administrer le cadre ou le modèle proposé.
4. Présenter un cadre de suivi et d'évaluation destiné à garantir que le modèle d'imposition du secteur informel soit mis en œuvre de façon efficace et pérenne.
5. Formuler de grandes recommandations visant à optimiser l'imposition du secteur informel à l'échelle du continent.

Ce projet a notamment débouché sur la rédaction d'un Manuel proposant, pour imposer le secteur informel à l'échelle du continent, une série d'options pragmatiques inspirées par la réalité africaine, ainsi que sur la publication d'un livret recensant des bonnes pratiques, des exemples de réussite et des enseignements tirés du secteur informel.

Ce chapitre présente les objectifs et les principales conclusions de l'étude, ainsi que le cadre d'imposition efficace du secteur informel en Afrique. L'une des conclusions les plus importantes est que les responsables de l'action publique devraient instituer une culture de la bonne gouvernance, promouvoir les avantages de la discipline fiscale, définir des critères techniques stricts pour la mise en œuvre du modèle d'imposition, adopter un système fiscal simplifié, mettre en place des impôts contraignants et reconnaître l'hétérogénéité du secteur informel en Afrique.

L'étude propose un modèle d'imposition du secteur informel né d'une démarche consultative : l'ensemble des intervenants majeurs impliqués dans la gestion budgétaire du secteur informel en Afrique — administrations fiscales, acteurs du secteur informel et responsables de l'action publique — ont été réunis. Cette démarche inclusive a permis de faire en sorte que les résultats du projet, en ce qui concerne l'amélioration de la mobilisation des ressources internes par une imposition optimale du secteur informel, présentent de l'intérêt pour le continent africain dans la pratique.

### **Encadré 3.1. Au Kenya, fiscaliser les revenus des opérateurs du secteur informel à travers les technologies et la politique fiscale**

Au Kenya, plus de 83 % des emplois relèvent du secteur informel (Bureau national des statistiques du Kenya, n° 2022<sup>[6]</sup>), qui concerne tous les pans de l'économie. Plus de 61 % des travailleurs informels sont employés dans le commerce de gros et de détail, l'hôtellerie et la restauration, tandis qu'ils sont 20.6 % à travailler dans le secteur manufacturier et 10.2 % dans les services collectifs, sociaux et personnels, le reste se partageant entre les transports, les communications et la construction.

### Encadré 3.1. Au Kenya, fiscaliser les revenus des opérateurs du secteur informel à travers les technologies et la politique fiscale (suite)

Le Kenya n'accorde aucun traitement particulier aux travailleurs informels. Les autorités attendent des travailleurs qu'ils remplissent des déclarations d'impôt sur le revenu et de TVA au-delà de certains seuils, mais les travailleurs du secteur informel se conforment rarement à ces obligations. Cette absence de respect des obligations fiscales s'explique en partie par l'importante mobilité qui caractérise le secteur : les méthodes de gestion par blocs appliquées par le Kenya pour dépister les entreprises informelles se sont révélées inefficaces, car les opérateurs du secteur informel se déplacent souvent — parfois toutes les heures — afin de trouver un maximum de clients potentiels. Les entreprises informelles sont souvent réticentes à payer des impôts, ou ne sont pas en mesure de le faire, parce qu'elles ne tiennent pas de registres en bonne et due forme. Du fait de la prédominance des transactions en espèces dans le secteur informel, les activités commerciales ne sont pas consignées sur papier ou par voie électronique.

Le Kenya a adopté une série de mesures — il y a des dizaines d'années pour certaines d'entre elles — visant à faire en sorte que les opérateurs du secteur informel rendent des comptes et s'acquittent de l'impôt. Par exemple, depuis 1996, les chauffeurs de *matatus* (minibus qui font taxi) et d'autres moyens de transport sont tenus de verser un acompte d'impôt chaque année lors du renouvellement de leur licence d'exploitation. Cette règle est largement respectée, mais il subsiste un inconvénient : faute de registres tenus en bonne et due forme, rares sont les chauffeurs à introduire une déclaration à la fin de l'année.

Le pays applique aussi une taxe sur le chiffre d'affaires au titre de laquelle les contribuables percevant entre 1 et 50 millions KES sont tenus de verser un impôt équivalant à 1 % de leur revenu brut. Celui-ci a été utilisé de manière interchangeable avec un impôt forfaitaire mis en place en 2018, que les administrations locales prélèvent sur les opérateurs économiques en contrepartie de leur certificat d'exploitation (au taux de 15 % des frais de renouvellement) afin de les soumettre à l'impôt. Cette taxe forfaitaire n'a toutefois pas été appliquée à grande échelle. Enfin, le Kenya a permis aux travailleurs informels de s'enregistrer volontairement aux fins du paiement de la TVA, même si leur chiffre d'affaires était inférieur au seuil minimum. Pour améliorer l'accès aux informations sur les activités du secteur informel détenues par des tiers, la Kenya Revenue Authority (KRA) a signé des protocoles d'accord avec les administrations locales et les registres des entreprises.

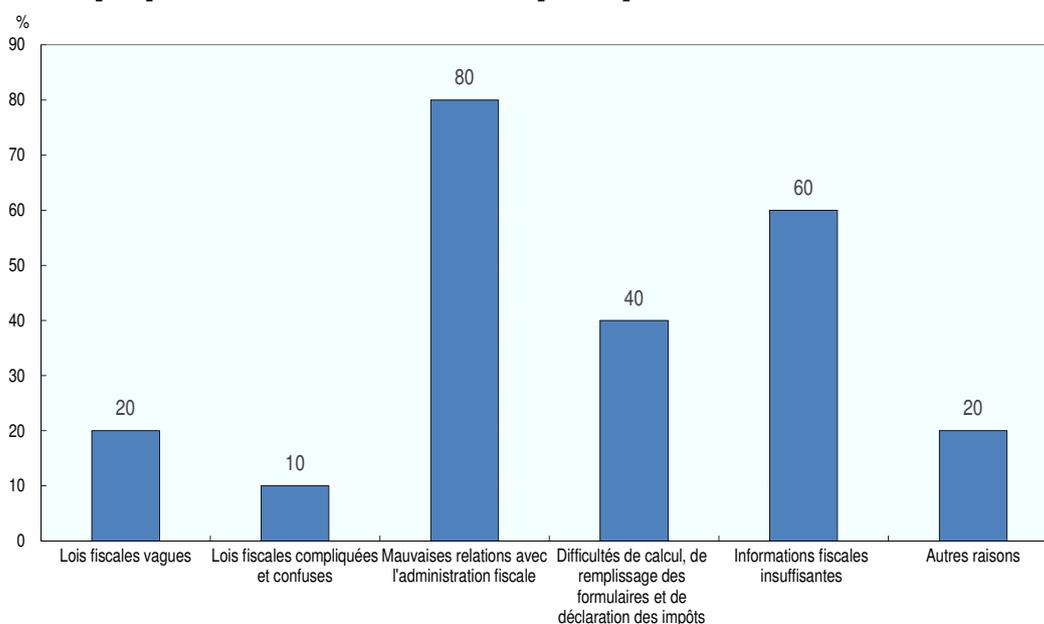
La KRA s'emploie activement à faciliter le paiement des impôts par les acteurs du secteur informel, non seulement en mettant à profit les technologies, mais aussi en investissant dans l'éducation des contribuables. De nombreux contribuables estiment que le processus d'enregistrement et de paiement des impôts est complexe, sans compter que, souvent, ils ne disposent pas des documents nécessaires. La KRA a entièrement automatisé son système fiscal et l'ensemble de ses services sont accessibles en ligne. L'application M-Service, par exemple, permet de simplifier la déclaration et le paiement de la taxe sur le chiffre d'affaires, des revenus locatifs mensuels et de l'inscription au registre foncier, ainsi que l'introduction de la demande d'attestation de paiement de l'impôt. Par ailleurs, la KRA a mis sur pied des guichets d'information fiscale destinés à renseigner les opérateurs du secteur informel.

Source : Basé sur les expériences des pays partagées lors du Webinaire 2022 sur les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (2-3 juin 2022).

## Principales conclusions

L'étude s'est appuyée sur des questionnaires et des groupes de réflexion pour recueillir des données provenant de pays d'Afrique. Il en ressort que les principales raisons qui poussent les contribuables à travailler dans le secteur informel sont les suivantes : piètres relations avec l'administration fiscale, information insuffisante, difficultés à calculer et à déclarer l'impôt qui imposent de faire appel à un conseiller fiscal. Les mauvaises relations avec l'administration fiscale et l'insuffisance des informations fiscales sont les deux principales raisons invoquées par les personnes interrogées pour justifier leur activité dans le secteur informel (Graphique 3.1). En outre, les principaux éléments qui font obstacle à la régularisation des entreprises sont le coût des procédures d'enregistrement, le nombre excessif de documents demandés, le niveau élevé des taux d'imposition et la multiplicité des types d'impôts, l'absence de facilités de crédit et les difficultés liées au climat des affaires.

Graphique 3.1. **Raisons et motivation pour opérer dans le secteur informel**



Note : Les répondants ont indiqué autant de raisons possibles, donc leur somme est supérieure à 100%.

Source : Projet de taxation du secteur informel, enquête de l'ATAF (questionnaire national), septembre 2020.

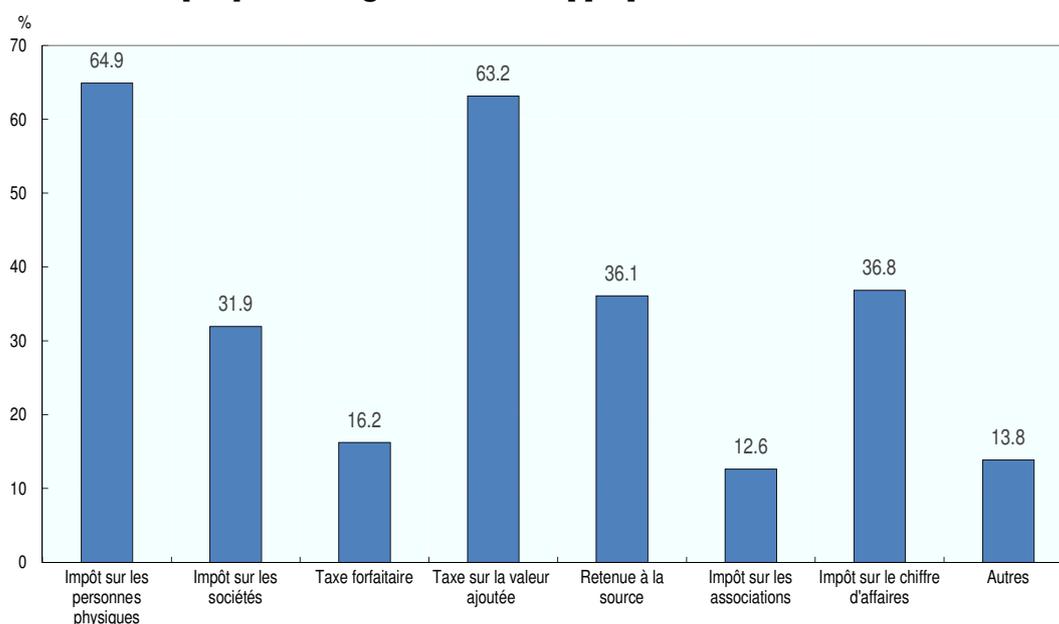
StatLink  <https://stat.link/xcz870>

Au chapitre des initiatives fiscales ciblant le secteur informel, les pays africains ont notamment mis en place, au fil des ans, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe sur la valeur ajoutée, qui constituent les principaux prélèvements (mentionné respectivement par 64.9% et 63.2% des personnes interrogées), ainsi que la taxe sur le chiffre d'affaires et la retenue à la source (Graphique 3.2). Les études sur les retombées des régimes fiscaux sur le respect des obligations fiscales et l'augmentation des recettes font défaut dans la plupart des administrations : environ 66 % des autorités fiscales déclarent ne pas avoir analysé les effets des régimes fiscaux ciblant les opérateurs du secteur informel.

Les observations formulées par les groupes de réflexion et les réponses aux questionnaires ont mis en lumière d'importantes faiblesses dans les règles fiscales qui s'appliquent au secteur informel, notamment : (i) le caractère inéquitable des taxes forfaitaires axées sur la nature des activités ; (ii) le caractère arbitraire de l'imposition fondée sur le chiffre d'affaires ; (iii) le fait que la progressivité de l'imposition fondée sur différents seuils de

chiffre d'affaires peut entraîner des injustices verticales si la variation du montant de l'impôt dû n'est pas proportionnelle à celle du chiffre d'affaires ; (iv) l'impact négatif du bénéfice minimum forfaitaire sur les investissements réalisés par les micro et les petites entreprises ; (v) l'intégration rapide des microentreprises à des régimes d'imposition, susceptible de créer une charge fiscale ingérable ; (vi) les effets négatifs sur la trésorerie des acomptes versés au titre des importations ; (vii) l'inefficacité des programmes d'amnistie fiscale ; (viii) la multiplicité des impôts frappant les opérateurs du secteur informel ; (ix) la gestion inefficace de la fiscalité du secteur informel au sein des administrations fiscales et (x) le faible volume de déclarations fiscales émanant du secteur informel.

Graphique 3.2. Régimes fiscaux appliqués au secteur informel



Note : Les répondants ont indiqué autant de raisons possibles, donc leur somme est supérieure à 100 %.

Source : Projet de taxation du secteur informel, enquête de l'ATAF (questionnaire national), septembre 2020.

StatLink  <https://stat.link/6drgoh>

Malgré les défaillances et les faiblesses décelées dans les programmes qu'appliquent actuellement les autorités fiscales, certains pays africains affichent des réussites en matière d'imposition du secteur informel. Le programme le plus fructueux est la simplification des procédures de conformité fiscale (ce programme a été jugé réussi à extrêmement réussi par 69.6% des personnes interrogées), tandis que les amnisties sur les dettes fiscales ont été considérées comme un programme qui n'a "pas réussi" par 55.6 % des personnes interrogées, ce qui suggère qu'il s'agit de l'approche la moins efficace. (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. Résultats des réformes mises en œuvre

RÉFORMES MISES EN ŒUVRE	Extrêmement Réussi	Très Réussi	Réussi	Pas Réussi
Réformes juridiques	5.8%	11.6%	39.1%	43.5%
Création d'unités fiscales spécialisées dans le secteur informel	6.1%	16.7%	34.9%	42.4%
Adoption d'un plan stratégique pour la taxation du secteur informel	6.1%	15.2%	30.3%	48.5%
Amnistie sur les dettes fiscales des acteurs du secteur informel	9.5%	11.1%	23.8%	55.6%
Suivi des acteurs et renforcement des sanctions	7.9%	12.7%	25.4%	54.0%
Simplification des procédures de conformité fiscale pour les PME	8.7%	18.8%	42.0%	30.4%
Autres stratégies ou politiques (non décrites ci-dessus)	7.0%	22.8%	22.8%	47.4%

Source : Projet de taxation du secteur informel, enquête de l'ATAF (questionnaire national), septembre 2020.

Outre les initiatives présentées dans les encadrés de ce chapitre, il s'agit notamment des exemples suivants :

- **Madagascar** – Dans le cadre du programme Anjarahetrako, l'administration recourt à des unités fiscales mobiles dans le but d'encourager la régularisation. Des équipes hétéroclites, composées d'agents de l'administration fiscale et d'autres organismes publics, sont envoyées sur le terrain pour y mener des campagnes d'information, répondre aux questions des contribuables, enregistrer les contribuables et délivrer des cartes fiscales. En 2021, le programme n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation, mais des résultats positifs ont été constatés : les recettes se sont accrues à mesure que le nombre de cartes fiscales délivrées a augmenté.
- **Rwanda** – Le pays a lancé une initiative de contrôle des autorisations d'exercer afin de recenser toutes les entreprises qui opèrent sans autorisation d'exercer par recours à une société privée qui perçoit un pourcentage du montant payé pour chaque autorisation d'exercer. Grâce à une base de données, ce programme a permis d'identifier des contribuables qui achètent des autorisations d'exercer, mais qui ne sont pas inscrits à l'impôt sur le revenu.
- **Zambie** – Le système de gestion par blocs a été mis en place pour repérer les segments du secteur informel présentant un potentiel élevé de fraude et les cartographier en blocs selon les rues, les principaux bâtiments et le type d'entreprise. Les agents de l'administration fiscale se rendent dans chaque bloc et ont un entretien en personne avec les contribuables potentiels. Cette démarche permet de faciliter l'enregistrement des nouveaux contribuables et d'améliorer la discipline fiscale. Fin 2020, 2 265 nouveaux contribuables avaient ainsi été enregistrés au total et le respect des obligations déclaratives s'était sensiblement amélioré.

Des études de cas détaillées, concernant ces pays et d'autres, figurent dans le Manuel sur les bonnes pratiques (ATAF, 2021<sup>[1]</sup>), les exemples de réussite et les enseignements tirés de l'imposition du secteur informel.

### Encadré 3.2. **Comblant les lacunes d'information et surmonter l'éclatement institutionnel au Nigéria**

Au Nigéria, le secteur informel représente un obstacle majeur à l'ambition affichée par le pays : accroître la mobilisation de ses ressources intérieures. On estime en effet qu'il recouvre une part importante de l'activité économique et emploie environ 80 % de la population active. La plupart des quelque 42 millions de micro, petites et moyennes entreprises (MPME) du pays ne sont pas enregistrées auprès de l'administration.

Actuellement, c'est aux autorités des États et des collectivités locales qu'incombe pour l'essentiel la responsabilité d'imposer le secteur informel. Certains États ont créé une direction chargée du secteur informel qui est responsable de la perception des impôts sur le revenu. D'autres appliquent un régime d'imposition forfaitaire, une mesure que le Nigéria espère étendre à l'échelle nationale, en fixant des taux standard dans les différents États. Dans certains cas, ce régime forfaitaire prévoit différents taux en fonction des catégories de revenus et impose un seuil en deçà duquel les entreprises ne sont pas tenues d'acquitter l'impôt. Les MPME ont ainsi été encouragées à s'enregistrer auprès de l'administration, formalité à l'issue de laquelle elles se voient délivrer un numéro d'identification fiscale leur permettant d'ouvrir de compte bancaire.

### Encadré 3.2. **Comblent les lacunes d'information et surmonter l'éclatement institutionnel au Nigéria** (suite)

L'imposition du secteur informel comporte toutefois son lot de difficultés. Comme seule une petite partie des entreprises informelles sont enregistrées auprès des autorités fiscales et sont donc connues de l'administration, les bases de données et les dossiers officiels demeurent très fragmentaires. Il peut s'avérer très difficile d'obtenir des informations précises sur les entreprises informelles : nombre d'entre elles ne tiennent pas de registres de leurs opérations en bonne et due forme, ou recourent à des comptes bancaires personnels ou aux réseaux sociaux pour effectuer des transactions d'ordre professionnel. Par ailleurs, les entreprises sont dissuadées de se conformer à la législation du fait des multiples impôts auxquels elles sont confrontées au niveau local et fédéral ainsi qu'à l'échelon des États.

Le Nigéria engage des efforts pour mieux imposer le secteur informel. L'administration fiscale fédérale (*Federal Inland Revenue Service* ou FIRS) a conclu des protocoles d'accord avec l'administration des douanes, la commission des communications et l'autorité des marchés financiers du pays. La loi de finances 2021 a donné à la FIRS les moyens de tirer profit des technologies pour accroître les recettes fiscales et l'administration travaille à la mise au point d'une application mobile ayant pour vocation d'aider les entreprises informelles à s'enregistrer auprès des autorités et à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Le pays cherche à adopter d'autres solutions technologiques, en particulier dans le but d'obtenir des données provenant de syndicats et d'associations professionnelles. Enfin, le Nigéria envisage de créer, pour l'administration de l'impôt, une entité unique qui permettrait de faciliter le respect des obligations, d'améliorer l'efficacité du système et d'en corriger les failles.

Source : Basé sur les expériences des pays partagées lors du Webinaire 2022 sur les Statistiques des recettes publiques en Afrique (2-3 juin 2022).

## Considérations relatives au modèle d'imposition du secteur informel

Le modèle d'imposition du secteur informel proposé dans le manuel a été élaboré au travers d'un processus consultatif et inclusif dans le but de l'adapter au contexte spécifique du secteur informel afin que les membres de l'ATAF puissent se l'approprier plus aisément. Le consensus des parties prenantes et les avis recueillis lors de l'enquête indiquent que pour être optimal, le système d'imposition des activités du secteur informel dans les pays africains devrait tenir compte des éléments suivants :

- L'hétérogénéité du secteur informel en Afrique
- Une approche globale de l'imposition du secteur informel
- L'accès aux informations financières comme base d'une imposition optimale
- La simplification du système fiscal axée sur sa rationalisation
- Une culture permanente de la bonne gouvernance, notamment au niveau local. (BAD/OCDE/PNUD, 2016<sup>[7]</sup>).
- La mise en avant des avantages liés au respect des obligations fiscales, tels que des récompenses spéciales par le biais de programmes d'appréciation des contribuables et de programmes de protection sociale
- Les critères techniques de la mise en œuvre du modèle d'imposition, par exemple une expertise est nécessaire pour développer un modèle qui repose sur une segmentation réaliste du secteur informel

- La mise en place d'une imposition contraignante pour les « opportunistes et les profiteurs » du secteur informel

Le modèle d'imposition du secteur informel proposé par l'étude s'appuie sur un modèle de politique budgétaire standard axé sur une segmentation réaliste des entités du secteur informel en micro, petites et moyennes entreprises. Ce modèle nécessite l'intégration d'indicateurs facilitant la détection des « opportunistes et profiteurs » dissimulés au sein du secteur informel.

L'administration du modèle proposé nécessiterait de collaborer avec les acteurs du secteur informel, de créer des structures spécifiques pour l'imposition du secteur informel, d'automatiser et de numériser davantage l'administration fiscale, de mettre en place des mécanismes de coordination ou de coopération au niveau de la politique institutionnelle, de mettre sur pied une base de données solide sur le secteur informel et de renforcer les partenariats avec les autorités locales et régionales.

En outre, la promotion du respect volontaire des obligations fiscales doit être au cœur des stratégies adoptées dans le cadre de l'imposition du secteur informel. Pour le dire autrement, les autorités et les responsables de l'action publique devraient donner l'exemple, en matière de discipline fiscale, par la mise en place d'une bonne gouvernance financière et par l'affectation des recettes perçues à la réalisation d'investissements publics productifs et durables.

Parmi les autres initiatives, citons l'intégration de cours sur le respect volontaire des obligations fiscales dans les programmes de formation de base, la diffusion d'annonces publicitaires, pendant les heures de grande écoute, sur les chaînes de radio et de télévision publiques et privées, afin d'encourager la discipline fiscale volontaire, l'envoi de rappels pour le dépôt des déclarations et les dates limites de paiement, la diffusion d'informations ayant trait à l'actualité fiscale, et l'utilisation des canaux d'information des administrations décentralisées pour présenter la discipline fiscale comme un devoir. Il serait en outre bénéfique d'institutionnaliser les sessions de consultation, les échanges ainsi que le dialogue direct et continu entre les administrations fiscales et les contribuables du secteur informel afin qu'ils puissent procéder effectivement à l'auto-évaluation des impôts dont ils sont redevables.

La mise en œuvre d'un système d'imposition devrait s'accompagner de la mise en place d'un système de suivi destiné à assurer sa stabilité, ainsi que d'un système d'évaluation pour le rapprocher des objectifs poursuivis. Les deux aspects importants à prendre en considération sont les suivants : (i) définir des indicateurs de suivi et (ii) utiliser des indicateurs d'impact. Les indicateurs d'impact devraient mettre en évidence l'incidence du modèle sur les recettes, l'élargissement de la base d'imposition et le comportement des acteurs du secteur informel. Enfin, l'administration fiscale devrait évaluer la rentabilité du modèle d'imposition en tenant compte des recettes qu'elle perçoit et des coûts qu'elle supporte.

### Encadré 3.3. **Mesurer le potentiel du secteur informel du Ghana en termes de recettes fiscales**

Le secteur informel du Ghana représente quelque 40 % du PIB national, mais il est difficile de mesurer la situation dans le détail tant les établissements informels sont petits et dispersés à travers tout le pays. Pour accroître les recettes fiscales et financer le développement du Ghana, il est indispensable de commencer, avant toute chose, par obtenir des informations plus précises.

### Encadré 3.3. **Mesurer le potentiel du secteur informel du Ghana en termes de recettes fiscales** (suite)

En 2015, le Ghana a organisé un recensement visant à recueillir des données sur l'emploi et d'autres renseignements sur les activités de l'ensemble des établissements du pays. Un registre a été créé sur cette base, en classant les établissements par taille : micro, petit, moyen et grand. Toutefois, aucune information sur la valeur ajoutée des entreprises n'a été collectée dans le cadre du recensement.

En 2022, le Ghana effectuera un deuxième recensement qui portera aussi sur les intrants et les extrants et donc sur la valeur créée par les établissements, ce qui permettra aux autorités de classer ces derniers avec plus de précision et d'estimer le montant de la taxe dont devraient s'acquitter ces entreprises. L'administration fiscale s'attaquera aussi aux problèmes de mise à jour de son registre, en collaborant avec les autorités locales, pour s'assurer que les informations à sa disposition sont actualisées.

Dans l'intervalle, le Ghana étudie les moyens de persuader les entreprises informelles de régulariser leur situation au regard de la fiscalité. Une des solutions envisagées consiste à permettre aux opérateurs du secteur informel de verser des cotisations de sécurité sociale de manière à pouvoir bénéficier de certains types de prestations en cas de faillite. Une autre porte sur la possibilité d'encourager les entreprises à s'enregistrer auprès de l'administration fiscale par une petite incitation financière.

Source : Basé sur les expériences des pays partagées lors du Webinaire 2022 sur les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (2-3 juin 2022).

## Recommandations

Sur la base des travaux consacrés à ce sujet, ainsi que de l'analyse des données et de l'analyse secondaire réalisées dans le cadre de ce projet, les recommandations formulées en vue d'aboutir à une imposition fructueuse et efficace du secteur informel dans les pays d'Afrique sont notamment les suivantes :

1. Adopter une approche inclusive en institutionnalisant ou en formalisant le cadre d'échange entre les autorités fiscales et les contribuables du secteur informel.
2. Procéder de manière globale afin de mieux comprendre les réalités changeantes des acteurs du secteur informel, et de s'y adapter, par exemple par la simplification et la rationalisation de l'enregistrement des entreprises, lorsque le processus impose l'inscription au registre des sociétés, l'enregistrement auprès des autorités locales compétentes, l'identification auprès de l'administration fiscale (c'est-à-dire l'enregistrement en vue de la déclaration et du paiement effectifs des impôts), ainsi que par la formalisation des procédures que doivent suivre les acteurs du secteur informel.
3. Il est nécessaire de constituer une base de données solide des acteurs du secteur informel qui pourra servir d'outil d'aide à la décision dans le cadre de la gestion budgétaire du secteur. En outre, il est essentiel d'établir un modèle d'imposition que les acteurs du secteur informel puissent appliquer avec simplicité et les autorités fiscales gérer avec souplesse.
4. Établir des unités appropriées appelées à assurer la gouvernance budgétaire du secteur informel et renforcer les ressources humaines chargées de favoriser la formalisation.
5. Rationaliser, consolider et simplifier les multiples taxes et contributions imposées aux acteurs du secteur informel par les autorités locales, régionales et nationales.

6. Assurer le transfert graduel de la gestion budgétaire des microentreprises vers les autorités locales, étant donné leur faible rendement par rapport aux coûts de gouvernance élevés supportés par les autorités fiscales.
7. Mettre en place des centres de gestion agréés pour aider les participants du secteur informel à améliorer leur productivité en plus de l'assistance fiscale et comptable attendue.
8. Mettre en place des mesures fiscales restrictives pour les profiteurs du secteur informel dont les agissements sont motivés par des stratégies de fraude et d'évasion fiscale.
9. Renforcer l'utilisation de dispositions relatives à la retenue à la source au moyen de paiements échelonnés, de prélèvements obligatoires ou de la limitation du droit à déduction pour, les acteurs du secteur informel qui ne disposent pas d'un numéro d'identification fiscale et d'une attestation de paiement de l'impôt.
10. Faire de l'obligation pour tous les acteurs économiques de détenir un numéro d'identification fiscale une condition préalable à l'accomplissement des procédures administratives.
11. Utiliser des indicateurs pour permettre le suivi du modèle d'imposition établi pour le secteur informel et de ses effets sur une gouvernance bien contrôlée du modèle ; faire advenir une culture de l'évaluation du modèle d'imposition du secteur informel par la mise en place d'indicateurs d'impact sur les recettes, le niveau de discipline fiscale, l'élargissement de la base d'imposition et le comportement des acteurs à travers le prisme des réajustements observés ; et promouvoir la bonne gouvernance des ressources publiques.

## Notes

- 1 Ce document spécial a été rédigé par Michael Masiya et Ezero Madzivanyika du Forum sur l'administration fiscale africaine. Les encadrés présentant des exemples nationaux s'appuient sur les interventions d'Asuo Afram (Ghana), d'Alex Muhanji (Kenya) et de Cephas Tiye (Nigeria) lors du webinaire 2022 sur les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (2-3 juin 2022).
- 2 Le Manuel peut être téléchargé en cliquant sur le lien suivant : [https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document\\_id=128&language=fr\\_FR](https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=128&language=fr_FR)
- 3 Tous les documents se rapportant au webinaire 2022 sur les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* sont accessibles à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/statistiques-recettes-publiques-afrique-webinaire-2022.htm>
- 4 Les expressions « autorité fiscale » et « administration fiscale » sont utilisées indifféremment l'une pour l'autre, dans le cadre du Manuel, pour désigner respectivement les autorités intégrées (impôts nationaux et douanes) et les services fiscaux non intégrés au sein du ministère des Finances.

## Références

- ATAF (2021), *L'imposition efficace du secteur informel en Afrique - Manuel de l'ATAF*, Forum sur l'administration fiscale africaine, [https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document\\_id=128&function=changelangpost&language=fr\\_FR](https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=128&function=changelangpost&language=fr_FR). [1]
- BAD/OCDE/PNUD (2016), *Perspectives économiques en Afrique 2016: Villes durables et transformation structurelle*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/aeo-2016-fr>. [7]
- Buehn, A., A. Karmann et F. Schneider (2009), « Shadow economy and do-it-yourself activities: the German case », *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 165/n° 4, pp. pp. 701-722, [www.researchgate.net/publication/227458165\\_Shadow\\_Economy\\_and\\_Do-it-Yourself\\_Activities\\_The\\_German\\_Case](http://www.researchgate.net/publication/227458165_Shadow_Economy_and_Do-it-Yourself_Activities_The_German_Case). [3]

- Bureau national des statistiques du Kenya (n° 2022), *Economic Survey 2022*, Bureau national des statistiques du Kenya, [www.knbs.or.ke/wp-content/uploads/2022/05/2022-Economic-Survey1.pdf](http://www.knbs.or.ke/wp-content/uploads/2022/05/2022-Economic-Survey1.pdf). [6]
- CUA /OIT (2019), *Decent Work for Transformation of Informal Economy in Africa*, [https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37691-wd-flyer\\_au\\_ilo\\_joint\\_programme\\_on\\_dwtransformation\\_of\\_ie\\_in\\_africa\\_prodoc\\_v5\\_final\\_budget\\_and\\_published\\_for\\_the\\_event\\_fridaynov8.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37691-wd-flyer_au_ilo_joint_programme_on_dwtransformation_of_ie_in_africa_prodoc_v5_final_budget_and_published_for_the_event_fridaynov8.pdf). [5]
- OIT (2020), *Femmes et hommes dans l'économie informelle : Un panorama statistique* (troisième édition), Organisation internationale du Travail, Genève, [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_734075/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_734075/lang--fr/index.htm). [4]
- OIT (2015), *Recommandation n°204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Organisation internationale du Travail, Genève, [www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS\\_377776/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_377776/lang--fr/index.htm). [2]



**From:**  
**Revenue Statistics in Africa 2022**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/ea66fbde-en-fr>

**Please cite this chapter as:**

OECD/African Tax Administration Forum/African Union Commission (2022), “Efficient taxation of the informal sector in Africa”, in *Revenue Statistics in Africa 2022*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/28b0ffdb-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.