

Rôle institutionnel des Instituts de la statistique dans l'implémentation et le suivi des politiques publiques sur le secteur informel en Afrique. Le cas du Cameroun

René Aymar Bertrand Amougou
Anaclet Désiré Dzossa
Joseph Fouoking
Stéphane Nepetsoun
Joseph Tédou¹

La mise en œuvre et le suivi/évaluation des politiques sur le secteur informel constituent une préoccupation pour les pays africains, étant donné sa contribution importante à l'économie des pays. Au Cameroun, l'enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel (EESI 2005) montre que ce secteur représente en 2005 environ 90 % des emplois et contribue à hauteur de 30 % au PIB. Dans cet article, nous montrons le rôle déterminant des INS en matière de production statistique, d'analyse et de conseils pour répondre aux besoins en informations des différents acteurs en vue d'une gestion harmonieuse de ce secteur. Les structures intervenant dans la gestion du secteur informel, notamment les administrations chargées de l'emploi, du commerce, de l'industrie, des finances, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, les collectivités territoriales décentralisées, ont besoin, selon leur domaine de compétence, de diverses informations statistiques sur ce secteur. Ces informations attendues des INS devraient porter entre autres sur l'importance du secteur informel, sa localisation, ses caractéristiques, ses besoins, la sécurité sociale et la fiscalité, ses atouts, ses contraintes, ses externalités, ses multiples contributions dans le cadre d'élaboration des indicateurs de lutte contre la pauvreté. En dépit des difficultés et contraintes d'ordres technique, institutionnel, organisationnel, et financier, les enquêtes de type 1-2-3 et des dispositifs alternatifs permettent d'apporter un début de réponse à cette demande.

Introduction

Compte tenu de son importance, des conditions d'activités et de revenus souvent précaires dans lesquelles les acteurs de ce secteur exercent leur activité, et de bien d'autres débats qu'il suscite, le secteur informel fait partie des préoccupations aussi

bien des pouvoirs publics que des partenaires au développement et des chercheurs de différentes communautés scientifiques. Il est nécessaire d'examiner le rôle des différents acteurs institutionnels, principalement des Instituts nationaux de la statistique (INS), dans le suivi et la gestion de ce secteur.

¹ Directeur Général de l'INS du Cameroun, josephtedou@yahoo.fr

Les lignes suivantes passent en revue certains de ces acteurs et leurs rôles dans le suivi et la gestion du secteur informel au Cameroun, en insistant sur :

- le rôle d'accompagnement de l'INS et sa contribution à la fiscalisation et à l'enregistrement des unités de production informelles (UPI) ;
- les difficultés et contraintes rencontrées dans la production des statistiques sur le secteur informel et les perspectives d'amélioration possibles ;
- et les moyens envisagés pour produire des indicateurs de qualité sur ce secteur.

Objectifs et besoins en informations statistiques sur le secteur informel : rôles des principaux acteurs

Au Cameroun, plusieurs administrations et structures sont impliquées dans le suivi et la gestion du secteur informel : les ministères en charge de l'emploi, des petites et moyennes entreprises, de l'économie sociale et de l'artisanat, du commerce, des finances, de l'aménagement du territoire, du développement urbain, des collectivités territoriales, etc. Nous présentons succinctement les principaux ministères et leurs rôles.

Le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle (MINEFOP) est chargé de définir, de mettre en œuvre et d'évaluer la politique nationale de l'emploi, et de promouvoir la formation professionnelle aussi bien dans le secteur formel qu'informel de l'économie. A cet effet, le MINEFOP assure la tutelle de plusieurs structures opérationnelles :

- Les agences publiques de placement comme le Fonds national de l'emploi (FNE) et le Bureau de la main-d'œuvre (BMO) ;
- Les centres de formation professionnelle des jeunes aux petits métiers (secrétariat, bureautique, menuiserie, etc.) pour faciliter leur insertion socioéconomique ;
- L'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle (ONEFOP).

Les ministères chargés du commerce, de l'industrie, de l'économie sociale et de l'artisanat élaborent, mettent en œuvre et évaluent la politique du gouvernement dans leurs secteurs respectifs. Ils contribuent à suivre et à gérer certains segments du secteur informel relevant de leur domaine de compétence. A ce titre, le ministère des petites et moyennes entreprises, de l'économie sociale et de

l'artisanat (MINPMEESA) est responsable de la promotion et de l'encadrement des opérateurs dans ces secteurs. En liaison avec les organisations professionnelles, il gère et met à jour une banque de données et de projets à leur intention, et assure le suivi du secteur informel : de l'identification des unités de production à l'étude des possibilités de migration des acteurs du secteur informel vers l'artisanat et les micro-entreprises. Enfin, il participe à l'élaboration de mesures visant à favoriser l'information et la formation des acteurs du secteur informel.

Les ministères chargés de l'aménagement du territoire, du développement urbain, de l'administration du territoire et de la décentralisation, relayés sur le terrain par des services déconcentrés, en collaboration avec les services municipaux (Communautés urbaines et communes), assurent la gestion de l'espace urbain.

A ce titre, compte tenu de l'expansion du secteur informel en milieu urbain, notamment dans les grandes villes, ces services assurent la construction et l'aménagement des infrastructures de base, par exemple les places de marché publics. Ils sont par ailleurs en charge du recouvrement de l'impôt libératoire et des taxes communales comme celles relatives à l'occupation temporaire de la voie publique.

Le ministère des finances est responsable notamment de la mise en œuvre de la politique fiscale de l'Etat, en particulier de la fiscalisation des activités économiques, y compris du secteur informel. Pour ce faire, il a besoin de connaître la localisation, les caractéristiques et les capacités financières des unités de production et des opérateurs de ce secteur.

L'INS, les cellules en charge des DSRP², et les instituts de recherche sont chargés, entre autres, d'accompagner les administrations sectorielles et les partenaires au développement dans le processus de suivi et de gestion du secteur informel et sa meilleure intégration dans l'économie.

Les statistiques sur le secteur informel produites par l'INS à travers les enquêtes comme l'EESI sont utiles à plusieurs égards pour affiner les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce type d'enquête permet d'obtenir une meilleure estimation du nombre et des caractéristiques des UPI et de leurs promoteurs, de leur contribution à la création des emplois et au PIB. Cela permet également d'identifier les filières porteuses au regard des comptes d'exploitations des UPI, les besoins et les

² Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté.

difficultés rencontrées par les acteurs de ce secteur. La valorisation de ces informations par les administrations sectorielles concernées justifie la mise en place des projets tels que le PIASI (le Projet Intégré d'Appui au Secteur Informel) et devrait guider le choix des filières à promouvoir dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

De manière spécifique, l'INS s'efforce de :

- contribuer à rendre opérationnelles et consensuelles les définitions du concept de secteur informel ;
- mettre en place des dispositifs pertinents de collecte de données sur ce secteur prenant en compte ses spécificités ;
- décrire de façon exhaustive et la plus détaillée possible les conditions d'activité, les performances économiques, le mode d'insertion dans le tissu productif du secteur informel ainsi que ses perspectives de développement ;
- effectuer des analyses et formuler des recommandations pour le suivi et la gestion du secteur informel.

Fiscalité et enregistrement des unités de production informelles

Au contraire du non enregistrement administratif figurant parmi les principaux critères de définition statistique des unités de production du secteur informel, ainsi que d'autres critères comme l'absence de tenue d'une comptabilité formelle, et parfois la taille de l'UPI, la notion de fiscalité n'est pas retenue comme critère de définition.

Utilisation des statistiques du secteur informel par l'administration fiscale

En matière de fiscalité, un des rôles des INS consiste à aider l'administration fiscale à évaluer le degré de fiscalisation du secteur informel, et les relations entre les UPI et le fisc en vue de proposer des pistes d'amélioration. C'est ainsi que l'enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESI) en 2005 au Cameroun comporte un module spécifique pour étudier les liens et problèmes déclarés par les chefs d'UPI avec les services de l'Etat.

A travers ces questions, l'INS mesure la propension ou non des unités de production informelles enquêtées à s'acquitter de leur devoir fiscal, la valeur de leurs contributions aux recettes fiscales, le type d'impôts et taxes payés, les raisons de non paiement des impôts et taxes. D'après l'enquête EESI 2005, seulement 24 % des unités de production informelles ont déclaré avoir payé

l'impôt local, la patente ou l'impôt libératoire. La majorité des UPI échappant au fisc mettent en avant le montant élevé de l'impôt et la complexité du système d'imposition.

L'INS contribue à faire connaître, à suivre et à mieux intégrer les opérateurs et les unités du secteur informel dans l'économie. A cet effet, en plus des enquêtes ponctuelles, la réalisation d'enquêtes permanentes sur un panel d'unités de production pour suivre dans le temps les trajectoires individuelles, permettrait d'identifier les facteurs explicatifs de la soumission ou non de ces unités au fisc et des entrées-sorties du secteur formel vers l'informel et vice-versa.

En outre, il convient de mieux exploiter et d'analyser les informations contenues dans les déclarations statistiques et fiscales des unités de production formelles selon leur régime d'imposition.

INS et enregistrement des UPI dans les registres administratifs

Les différents types d'enregistrement administratifs des UPI au Cameroun

Au-delà du numéro de contribuable qui est un mode d'enregistrement administratif renseignant sur l'existence d'unité de production fonctionnelle, l'INS collecte à travers les enquêtes sur l'emploi et le secteur informel des informations sur d'autres formes d'enregistrements administratifs des unités de production, notamment :

- le registre de commerce ;
- la carte professionnelle ;
- et l'affiliation à la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS).

Chacun de ces registres détermine l'intensité des liens institutionnels que le secteur informel entretient avec l'Etat. Ainsi, la possession d'une carte professionnelle renseigne sur l'enregistrement de certaines unités de production dans les registres tenus par le Ministère du commerce. L'immatriculation au registre du commerce se réfère quant à lui à l'enregistrement juridique tandis que l'affiliation à la CNPS renvoie à la sécurité sociale des travailleurs de ce secteur.

L'analyse des informations sur l'enregistrement des unités de production permet de tirer des enseignements et de suggérer des axes de recommandations.

A titre d'exemple, d'après les résultats de l'EESI 2005, la grande majorité des UPI identifiées au Cameroun est inconnue de l'ensemble des services

administratifs. L'affiliation la plus fréquente correspond à l'immatriculation au numéro de contribuable avec moins de 7 % qui la possèdent. A noter que le taux d'UPI des branches « confection », « transport » et « réparation » possédant un numéro de contribuable est largement supérieur à la moyenne de 7 %. Cela peut s'expliquer principalement par l'obligation de présenter la carte de contribuable pour effectuer des démarches liées au dédouanement des marchandises, aux marchés publics, etc. L'exigibilité de la carte de contribuable pour tout opérateur économique opérant sur le territoire national apparaît alors comme une stratégie de l'Etat pour insérer progressivement les UPI dans le secteur formel.

Les raisons de non enregistrement

On a souvent prétendu que l'informalité provenait d'un excès de régulations publiques, notamment de taux d'imposition excessifs dans le secteur formel, et d'une volonté délibérée des opérateurs du secteur informel de contourner la législation. Cette thèse est partiellement démentie dans le cas du Cameroun. Quel que soit le type de registres considéré, plus de 70 % des UPI ne connaissent pas la réglementation, soit qu'elles considèrent que l'inscription n'est pas obligatoire, soit qu'elles ne savent pas auprès de quelle institution il faudrait le faire. Donc, c'est avant tout la méconnaissance des obligations juridiques qui induiraient les chefs d'unités de production informelles à ne pas se déclarer.

Le refus ostensible de toute collaboration avec les organismes publics n'est le fait que d'une minorité, qui compte pour moins de 5 % des UPI, estimant que les démarches à entreprendre sont trop compliquées. Enfin, à peine 13 % des promoteurs d'UPI estiment que le coût monétaire lié à cette opération est trop élevé, que ce soit en zone urbaine ou en zone rurale.

Difficultés et contraintes liées au développement de la production statistique sur le secteur informel : principaux enseignements et perspectives d'amélioration

La production statistique sur le secteur informel par les INS et d'autres organismes en Afrique et en particulier au Cameroun fait face à plusieurs difficultés et contraintes d'ordre technique, institutionnel, organisationnel, et financier. La présente section se propose d'examiner succinctement ces difficultés et contraintes relevées à différents niveaux à la lumière des enseignements tirés des expériences récentes, et d'ébaucher des perspectives d'amélioration.

Au plan technique

La principale difficulté rencontrée au plan technique pour la production des statistiques sur le secteur informel provient, comme développé précédemment, des difficultés de définition et d'opérationnalisation du concept de secteur informel, tantôt considéré comme celui des activités illégales, souterraines, marginales, de survivance, échappant au fisc, etc.. A cette difficulté de définition opérationnelle du secteur informel s'ajoute souvent celle liée à l'absence de repère fixe pour la plupart des unités de production informelles en raison de leur caractère ambulante et/ou familial, de la saisonnalité de certaines activités, et de la difficulté dans bien des cas, à les dissocier des activités des ménages auxquels elles sont associées, pour mieux les étudier et établir leurs comptes d'exploitation.

Une autre difficulté relevée ces dernières années sur le plan technique est celle de la prééminence de la problématique de l'emploi informel sur celle du secteur informel. En effet, le concept d'emploi informel tend à primer sur celui du secteur informel, étant donné le développement d'emplois précaires, non décentés et non enregistrés, y compris dans des unités de productions classées formelles et même dans les administrations publiques.

A ce sujet, les INS devraient jouer un rôle primordial dans l'explication et l'application des résolutions de la 15^{ème} Conférence des statisticiens du travail (1993) relatives aux concepts et critères opérationnels pour la définition du secteur informel, afin d'obtenir un consensus et une convergence des vues sur les concepts. En outre, les INS devraient continuer à utiliser des sources de données et approches complémentaires pour appréhender les informations sur le secteur informel : enquêtes directes de type entreprises, enquêtes mixtes, enquêtes de type 1-2-3, enquêtes permanentes mensuelles ou trimestrielles auprès d'un sous-échantillon de promoteurs opérant dans ce secteur, exploitation de diverses sources administratives existantes, etc. Il convient aussi, dans les opérations de collecte sur l'emploi et le secteur informel, de systématiser l'administration des questions permettant d'étudier la saisonnalité et les conditions d'emploi : existence d'un contrat de travail, de bulletin de paie, de congés payés, affiliation à la sécurité sociale, etc.

Aux plans institutionnel et organisationnel

La multiplicité des structures et partenaires concernés par le secteur informel rend complexe la définition des rôles des uns et des autres impliqués

dans le suivi et la gestion de ce secteur sensible de l'économie et de la société.

S'il est indéniable que les INS sont les structures nationales les plus indiquées pour produire et/ou coordonner la production de l'information statistique pour le suivi et la gestion du secteur informel, ce rôle lui semble parfois discuté par certaines administrations. Cette faible collaboration des structures et acteurs impliqués dans le suivi et la gestion du secteur informel ne favorise pas la maîtrise de ce secteur et son accompagnement en vue d'une meilleure intégration dans l'économie.

Une autre difficulté relevée à ce niveau réside dans le choix et la mise en œuvre d'un dispositif de collecte approprié pour répondre aux besoins en informations sur le marché du travail et sur le secteur informel en particulier. Compte tenu de l'importance de ces besoins, il avait par exemple été inscrit dans le programme statistique minimum (PSM), inséré dans le DSRP 1 du Cameroun adopté en 2003, la mise en place d'un dispositif de suivi évaluation de la pauvreté comprenant entre autres, une enquête emploi annuelle et une enquête quinquennale sur le secteur informel, réalisées par l'INS. Ces enquêtes devant être complétées par des informations issues du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) réalisé environ tous les dix ans, des enquêtes camerounaises auprès des ménages (ECAM) et des enquêtes agricoles prévues tous les cinq ans, et la collecte courante des données secondaires issues de différentes sources administratives (Fonds National de l'Emploi, Ministère de l'emploi, etc.). Actuellement seuls les résultats de l'Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel (EESI) réalisée par l'INS en 2005 sont disponibles depuis 2006, ainsi que des résultats de l'ECAM3 publiés en 2008, alors que les résultats du RGPH3 de 2005 sont encore attendus. La Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) adoptée en janvier 2009 prévoit néanmoins la réalisation de la deuxième Enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESI) en 2009.

Sur le plan de l'amélioration institutionnelle et organisationnelle, l'INS doit renforcer ses liens avec les administrations et structures sectorielles dont il coordonne l'activité dans le domaine de la statistique. Il doit appuyer ces structures en renforçant leurs capacités techniques nécessaires à la programmation et à la réalisation de leurs opérations de collecte, d'analyse et d'interprétation des résultats, ainsi qu'en assurant la centralisation des informations sectorielles.

Sur le plan organisationnel, compte tenu des contraintes existantes au sein de l'INS, des alternatives sont envisageables d'après les recommandations du bilan méthodologique de

l'EESI de 2005. La mise en place d'un dispositif permanent d'enquêtes de type 1-2, à côté des enquêtes ECAM assimilables à la phase 3 du dispositif *d'enquête 1-2-3*, est pertinente pour le suivi de l'emploi, du secteur informel et de la pauvreté. Dans ce cadre, il est envisagé :

- la réalisation d'un module emploi standard intégré dans les enquêtes nationales auprès des ménages (ECAM, etc.) ;
- l'élaboration d'un questionnaire emploi simplifié, qui serait administré dans les enquêtes urbaines menées tous les deux ans, le questionnaire complet étant administré dans les enquêtes nationales réalisées tous les cinq ans ;
- la réalisation d'une enquête sur le secteur informel tous les cinq ans, de préférence lors de l'établissement de l'année de base des comptes nationaux, d'une part pour évaluer le poids du secteur informel dans l'économie nationale, et d'autre part pour mieux appréhender les conditions d'activité et des revenus des actifs qui y travaillent, et affiner l'analyse sur la pauvreté.

La régularité dans la mise en œuvre de ce dispositif permettrait une véritable capitalisation des acquis techniques qu'exigent les études dans un domaine aussi complexe que l'emploi et le secteur informel.

Au plan financier

La première difficulté tient à la modicité des ressources disponibles pour produire l'information statistique de qualité sur l'emploi et le secteur informel. En effet, l'expérience camerounaise a montré qu'une enquête nationale comme l'EESI de 2005 est une opération lourde qui nécessite d'importants moyens tant humains, matériels que financiers dont ne disposent pas la plupart des instituts de statistique des pays en développement.

Une autre difficulté concerne les lourdeurs administratives dans les procédures de décaissement des fonds pour la collecte des données sur le terrain et leur exploitation, en particulier celles de la première phase d'enquête sur l'emploi, de façon à limiter la durée qui s'écoule avant la phase deux de l'enquête sur le secteur informel.

A l'avenir, l'INS, appuyé par d'autres administrations concernées, devrait rechercher des financements conséquents pour produire à temps des informations statistiques de qualité sur l'emploi et le secteur informel. A cet effet, outre des actions de plaidoyer pour obtenir des financements étatiques plus substantiels, l'INS devrait s'efforcer à diversifier les sources de financement de ses

opérations de collecte. Enfin, il est nécessaire d'obtenir des financements qui couvrent l'ensemble des coûts des enquêtes avant le lancement de chaque opération de collecte.

Des échanges comme un moyen à envisager pour la production d'indicateurs de qualité. Eventuels retours sur les dispositifs de collecte

Du fait des divergences dans la définition des concepts, de sources, de procédés de collecte et d'analyse des informations sur l'emploi et le secteur informel, nombre d'indicateurs produits dans ce domaine ne remplissent pas toujours les critères de qualité, notamment ceux de pertinence (par rapport aux besoins des utilisateurs), de cohérence et de comparabilité dans le temps et dans l'espace. Les expériences passées ont montré par exemple combien il est difficile en Afrique subsaharienne d'avoir un consensus sur la délimitation des contours des notions de secteur informel, d'emploi informel, de sous-emploi, de chômage.

Pour assurer la production d'indicateurs de qualité sur l'emploi et le secteur informel, une franche collaboration et des échanges sont indispensables entre les acteurs impliqués dans le suivi et la gestion de ce secteur. Et l'INS qui devrait assurer ou coordonner cette activité de production d'indicateurs de qualité doit jouer un rôle primordial à plusieurs niveaux :

- Formation des acteurs aux concepts et mesures sur l'emploi et le secteur informel ;
- Elaboration de fiches et mise en place du dispositif de collecte ;
- Exploitation et analyse des informations.

De la nécessaire concertation entre l'INS et les autres acteurs concernés par le secteur informel sortirait des propositions consensuelles permettant de mieux appréhender les différents aspects du secteur informel et de l'emploi informel, avec la possibilité d'une adaptation des outils et méthodes de collecte, des concepts et indicateurs d'analyse tenant compte des réalités du pays et de la vision commune.

L'expérience de l'INS du Cameroun dans ce domaine paraît prometteuse. En effet, l'INS élabore depuis environ dix ans un « Manuel de concepts et de définitions utilisées dans les publications statistiques officielles au Cameroun » et la

cinquième édition est en cours de finalisation.³ Ce manuel est adopté par le Conseil National de la Statistique où siègent les représentants des administrations publiques sectorielles, du secteur privé et des autres parties prenantes du système national d'information statistique. L'initiative prise ces dernières années d'organiser en phase préparatoire des grandes opérations d'enquête un atelier d'information des partenaires et utilisateurs des données et de prise en compte de leurs besoins s'inscrit également dans cette démarche participative et de recherche de consensus.

Conclusion et recommandation

Il convient de renforcer le rôle des INS dans la coordination des activités statistiques, la définition et l'opérationnalisation des concepts sur l'emploi et le secteur informel, de mettre en place des dispositifs alternatifs de production de l'information statistique tenant compte à la fois des besoins des différents acteurs et des contraintes financières rencontrées.

Pour bien assurer l'objectif de mise à disposition de statistiques de qualité, une synergie d'actions est nécessaire entre les différents acteurs institutionnels et les INS.

³ INS (2005b), « Manuel des concepts et définitions utilisés dans les publications statistiques officielles au Cameroun », 4^e édition, Yaoundé, Mai.