7. 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 et Joseph Tédou[1]

Résumé
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'ordre 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.

Mots clés : *Instituts nationaux de la statistique, Secteur informel, Fiscalité, Politiques publiques*

1. 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

1 René Aymar Bertrand Amougou, Anaclet Désiré Dzossa, et Stéphane Nepetsoun sont Statisticiens à l'Institut National de la Statistique (INS), Yaoundé, Cameroun. Joseph Tédou est Directeur Général à l'INS, Yaoundé, Cameroun. Email: josephtedou@yahoo.fr.

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.

Les sections suivantes passent en revue certains de ces acteurs et leurs rôles 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.

2. 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.

2.1 Le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle (MINEFOP)

Ce ministère 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).

2.2 Les ministères chargés du commerce, de l'industrie, de l'économie sociale et de l'artisanat

Ils 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.

2.3 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), ces ministères 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.

2.4 Le ministère des finances

Ce ministère 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.

2.5 L'INS, les cellules en charge des DSRP[2] et les instituts de recherche

Ils 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 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.

3. FISCALITE ET ENREGISTREMENT DES UNITES 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.

2 Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté.

3.1 Utilisation des statistiques du secteur informel par l'administration fiscale

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 l'administration fiscale 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 i) les facteurs explicatifs de la soumission ou non de ces unités au fisc et ii) 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.

3.2 INS et enregistrement des UPI dans les registres administratifs

3.2.1 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.

3.2.2 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.

4. DIFFICULTES ET CONTRAINTES LIEES AU DEVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION STATISTIQUE SUR LE SECTEUR INFORMEL : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES D'AMELIORATION

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.

4.1 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 ambulant 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 décents 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 15ème Conférence internationale 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.

4.2 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 (EESI2) 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.

4.3 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.

5. DES ECHANGES DES INFORMATIONS COMME UN MOYEN POUR LA PRODUCTION D'INDICATEURS DE QUALITE. 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 du secteur informel aux concepts et mesures sur l'emploi et le secteur informel ;
- élaboration 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.

6. 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*, 4e édition, Yaoundé, mai.

7. Institutional role of statistics institutes in implementing and monitoring public policies on the informal sector in Africa: The case of Cameroon

René Aymar Bertrand Amougou, Anaclet Désiré Dzossa, Joseph Fouoking, Stéphane Nepetsoun, and Joseph Tédou[1]

Abstract

The implementation and monitoring / evaluation of policies on the informal sector are a matter of concern for African countries, given the importance of that sector to their economies. In Cameroon, the National Employment and Informal Sector Survey (EESI 2005) reveals that the informal sector in 2005 represented around 90% of employment and contributed 30% to GDP. In this article, we show the decisive role of National Institutes of Statistics (NISs) in statistical production, analysis and advice in response to the information needs of various actors, to ensure harmonious management of the sector. The intermediary structures in managing the informal sector, especially the government departments responsible for employment, trade, industry, finance, territorial development, housing, and decentralized local governments, require diverse statistical information on the informal sector in their areas of competence. The information to be provided by the NIS should focus, among other things, on the size of the informal sector, its location, characteristics, needs, social security and taxation, assets, constraints, externalities, and the contribution this information makes in the preparation of poverty reduction indicators. In spite of technical, institutional, organizational, and financial difficulties and constraints, the 1-2-3 surveys and alternative mechanisms help to provide a response to this requirement.

Key Words: *National Statistical Offices, Informal Sector, Taxation, Public Policy*

1. INTRODUCTION

In view of its importance, the often precarious incomes and working conditions that characterize informal sector activities, and the many related issues that it raises, the informal sector has become a key area of focus for public authorities, development partners, and researchers of different scientific communities. It is therefore necessary to examine the roles of the different institutional actors, especially the National Institutes of Statistics (NISs), in monitoring and managing the sector.

1 René Aymar Bertrand Amougou, Anaclet Désiré Dzossa, Joseph Fouoking, and Stéphane Nepetsoun are Statisticians at the Institut National de la Statistique (INS), Cameroon. Joseph Tédou is General Manager of INS, Cameroon. Email: josephtedou@yahoo.fr.

The following sections of this article review some of these actors and their roles in Cameroon, focusing on:

- the support role of the NIS and its contribution toward taxation and the registration of informal production units (IPUs);
- difficulties and constraints encountered in the production of statistics on the informal sector and possible prospects for improvement; and
- the means envisaged to produce quality indicators in the sector.

2. STATISTICAL INFORMATION REQUIREMENTS AND OBJECTIVES FOR THE INFORMAL SECTOR: THE ROLES OF KEY ACTORS

In Cameroon, several government departments and structures are involved in monitoring and managing the informal sector (ministries in charge of employment, small- and medium-sized enterprises, social economy and handicraft, commerce, finance, territorial development, urban development, local governments, etc.). Below are brief descriptions of the main ministries and their functions:

2.1 Ministry of Employment and Vocational Training (MINEFOP)

This ministry is responsible for defining, implementing, and evaluating the national employment policy, and promoting vocational training in both the formal and informal sectors. In this context, MINEFOP ensures the supervision of several operational structures:

- public investment agencies like the National Employment Fund (FNE) and the Manpower Bureau (BMO);
- youth vocational training centers for handicrafts and trades (secretarial duties, office automation, carpentry, etc.) to facilitate their socioeconomic integration; and
- the National Employment and Vocational Training Observatory (ONEFOP).

2.2 Ministries in charge of trade, industry, social economy and handicrafts

These prepare, implement, and assess government policy in their respective sectors. They contribute to monitoring and managing some segments of

the informal sector within their areas of competence. As such, the Ministry of Small- and Medium-sized Enterprises, Social Economy and Handicrafts (MINPMEESA) is responsible for promoting and supervising operators in these sectors. In connection with professional organizations, it manages and updates a data and project bank for them, and monitors the informal sector – from the identification of production units to the study of opportunities for the migration of informal sector actors towards handicraft and micro-enterprises. Lastly, it participates in the preparation of measures aimed at informing and training informal sector actors.

2.3 Ministries in charge of territorial development, urban development, territorial administration and decentralization

These ministries, which are charged with managing the urban environment, are represented in the field by decentralized services in collaboration with the municipal services (urban communities and local councils). The informal sector has seen significant expansion in the urban environment, especially in large towns, and these services ensure the construction and development of basic infrastructures, for example public marketplaces. They are moreover in charge of the levying of the global tax and council taxes (e.g. concerning the temporary occupation of a public thoroughfare).

2.4 Ministry of Finance

This is responsible for the implementation of government taxation policy, especially the taxation of economic activities, including the informal sector. To that end, it needs to know the location, characteristics, and financial capacity of production units and the operators in the informal sector.

2.5 NIS, PRSP[2] units, and research institutes

These are charged, among other things, with helping sector ministries and development partners to monitor and manage the informal sector and its proper integration into the national economy.

Statistics on the informal sector produced by the NIS through surveys like EESI are useful in several respects, particularly for fine-tuning poverty reduction strategies. Such surveys facilitate a better estimate of the number and characteristics of IPUs and their promoters, the contribution of IPUs to job creation and GDP, the identification of cost-effective branches according to IPU operating accounts, and the needs and difficulties encountered by

2 Poverty Reduction Strategy Paper.

sector actors. The utilization of this information by the sector ministries concerned justifies the implementation of projects like PIASI (Integrated Support Project for Informal Sector Actors) and should direct the choice of subsectors to be promoted for poverty reduction.

Specifically, the NIS seeks to:

- contribute to the formulation of operational and consensual definitions of the informal sector concept;
- make concrete arrangements for data collection in the sector, with consideration for its specificities;
- describe labor force activity conditions, economic performance, the method of incorporating the informal sector into the production environment, and its development prospects as fully and in as much detail as possible; and
- analyze and formulate recommendations for monitoring and managing the informal sector.

3. TAXATION AND REGISTRATION OF INFORMAL PRODUCTION UNITS

Non-registration, failure to keep formal accounts, and sometimes the IPU size rank as the main criteria of a statistical definition of informal sector production units. In contrast, taxation is not considered as a definitional criterion.

3.1 Use of informal sector statistics by the tax authorities

One of the roles of the NIS is to help the tax authorities to assess the degree of taxation of the informal sector and the relations between IPUs and the central authorities, with a view to proposing improvements. Thus, the 2005 Employment and Informal Sector Survey (EESI) in Cameroon includes a special module to study the relationship and problems declared by heads of IPUs vis-à-vis government departments.

Through these questions, the NIS assesses the propensity of surveyed IPUs to honor their fiscal obligations, the value of their contributions to tax revenue, the kind of dues and taxes paid, and reasons given for non-payment. According to the 2005 EESI survey, only 24% of the IPUs declared that they had paid local tax, a business licence, or global tax. Most IPUs that evade

taxes maintain that this is due to the high cost of taxes and the complexity of the taxation system.

The NIS contributes to the promotion, monitoring, and better integration of informal sector operators and sector units into the broader economy. In that regard and in addition to the ad hoc and transversal surveys, the undertaking of permanent surveys on a series of IPUs to monitor individual paths over time would (i) provide explanations for the payment of tax liability (or not) of these units and (ii) chart transitions from the formal sector toward the informal and vice versa.

Furthermore, it is necessary to better utilize and analyze information contained in statistical and tax declarations of formal production units, depending on their taxation system.

3.2 NIS and registration of IPUs in administrative registers

3.2.1 Different types of administrative registration of IPUs in Cameroon

Beyond issuance of a taxpayer's number, which is a method of administrative registration providing information on the existence of an operational production unit, the NIS collects information through the employment and informal sector surveys on other forms of administrative registration of production units, especially:

- the trade register;
- self-employed permit (professional card); and
- affiliation to the National Social Insurance Fund (CNPS).

Each of these registers shows the strength of the institutional links between the informal sector and the central authority. Thus, possession of a professional card provides information on the registration of certain production units in the registers of the Ministry of Commerce. Registration in the trade register represents legal registration; while affiliation to the CNPS represents social security for workers of the sector.

The analysis of information on the registration of production units provides lessons and proposes a range of recommendations. For example, according to the results of EESI 2005, most identified IPUs in Cameroon are unknown to the administrative services. The most common type of registration is for the taxpayer's number (less than 7% of IPUs are so registered).

It should be noted that the proportion of IPU branches associated with "clothing," "transportation," and "repairs" that are also in possession of a taxpayer's number is far higher than the 7% average. This is largely due to the obligation to present the taxpayer's card before any processes linked to customs clearance of goods, public contracts, etc. can be authorized. The obligation for all economic operators operating on the national territory to have a taxpayer's card therefore appears to be a State strategy to gradually integrate IPUs into the formal sector.

3.2.2 Reasons for non-registration

It has often been claimed that informality results from an excess of public regulations, especially excessive tax rates in the formal sector, and that it reflects a deliberate intention on the part of informal sector operators to circumvent the law. This argument is partially untrue in the case of Cameroon. Irrespective of the kind of register considered, more than 70% of IPUs are oblivious of the regulations. Some believe that registration is not mandatory or they do not know where to register. So, it is predominantly ignorance of legal obligations that could lead heads of IPUs to refrain from registration.

An open refusal to collaborate in any way with public authorities applies to only a minority (less than 5%) of IPUs, who consider that the process is too complicated. Finally, barely 13% of IPU promoters consider that the monetary cost linked to this operation is too high, whether in urban or rural areas.

4. CONSTRAINTS LINKED TO THE DEVELOPMENT OF STATISTICAL PRODUCTION IN THE INFORMAL SECTOR: MAIN LESSONS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

Statistical production in the informal sector by NIS and other organizations in Africa, especially Cameroon, faces several technical, institutional, organizational, and financial difficulties and constraints. This section briefly reviews the difficulties and constraints encountered at different levels in the light of lessons learned from recent experiences. It also sketches out an outline approach for improvement.

4.1 Constraints at the technical level

The main difficulty encountered at the technical level stems from defining and operationalizing the informal sector concept. This difficulty is reinforced by a common view of the sector as practicing and condoning illegal, underground, marginal, survival activities, tax evasion, etc. The difficulty in arriving at an operational definition of the informal sector is compounded by the fact that most IPUs do not operate out of fixed premises, owing in many cases to the itinerant and/or family nature of their activities and the seasonality of their work. A further difficulty is in differentiating between IPU activities and household activities, however this differentiation is necessary to better study the IPU and determine its operational costs.

Another difficulty observed in recent years at the technical level is the priority attached to the issue of informal employment rather than to the informal sector *per se*. In fact, the concept of informal employment tends to override that of the informal sector, given the escalation of casual, menial, and unregistered jobs, both in formal production units and even in public services.

In that regard, the NIS has an important role to play in clarifying and implementing the resolutions of the 15th International Conference of Labor Statisticians (1993) on operational concepts and criteria for the definition of the informal sector, to reach a consensus and harmonize views. Furthermore, the NIS must continue using complementary data sources and approaches to obtain information on the informal sector. Methods include: direct enterprise-type surveys, mixed surveys, 1-2-3 type surveys, permanent monthly or quarterly surveys with a subsample of UPI promoters operating in the sector, utilization of different existing administrative sources, etc. It is also necessary to systematize the administration of questions on the seasonality of employment conditions in data collection operations on informal sector employment, to cover issues such as the existence of an employment contract, pay slip, paid leave, affiliation to social security, etc.

4.2 Constraints at the institutional and organizational levels

The multiplicity of structures and partners associated with the informal sector complicates the definition of the roles of the different actors in monitoring and managing this sensitive sector of the economy and society.

While it is undeniable that National Institutes of Statistics are the most appropriate national structures to produce and/or coordinate the production of statistical information for monitoring and managing the informal

sector, they are sometimes challenged in this role by some administrative services. This weak collaboration between structures and actors involved in monitoring and managing the informal sector is not conducive to mastery of the sector, nor to enhancing its integration into the national economy.

Another difficulty lies in the selection and implementation of an appropriate data collection mechanism to meet the information requirements of the labor market and the informal sector in particular. In view of the scale of these requirements, the establishment of a poverty monitoring/evaluation mechanism including, inter alia, annual and five-yearly employment surveys on the informal sector, executed by NIS, was scheduled in the Minimum Program for Statistics (PSM), inserted in Cameroon's PSRP 1 (adopted in 2003). These surveys are to be complemented by information from various sources: the General Population and Housing Census (RGPH) conducted every ten years, Cameroon Household Surveys (ECAM) and agricultural surveys scheduled once every five years, and the routine collection of secondary data from different administrative sources (National Employment Fund, Ministry of Employment, etc.). Currently, only the results of the 2005 National Employment and Informal Sector Survey (EESI) conducted by NIS have been made available, as well as results from ECAM3 published in 2008, while the findings of the RGPH of 2005 are still awaited. However, the National Statistics Development Strategy (SNDS) adopted in January 2009 makes provision for the rolling-out of a second Employment and Informal Sector Survey (EESI2) in 2009.

With regard to institutional and organizational improvements, the NIS must reinforce its links with sector administrations and structures whose statistical activities it coordinates. It must support these structures by building their technical capacity to program and undertake data collection operations, to better analyze and interpret their findings, and to ensure the centralization of sector information.

In view of existing constraints within the NIS at the organizational level, there are a number of possible alternatives, according to the recommendations of the 2005 EESI methodological review. The establishment of a permanent 1-2 type survey mechanism, alongside the ECAM surveys – similar to phase 3 of the 1-2-3 type survey – is pertinent for the monitoring of employment, the informal sector, and poverty. The following approach is therefore recommended:

- to establish a standard employment module integrated into the nationwide household surveys (ECAM, etc.);

- to prepare a simplified employment questionnaire, administered in urban surveys every two years, with the complete questionnaire being administered countrywide every five years; and
- to conduct an informal sector survey every five years, preferably during the preparation of the national accounts base year, on the one hand to assess the importance of the informal sector in the national economy, and on the other hand, to acquire a deeper understanding of the labor force operating conditions and the income of the working population, as well as to fine-tune the poverty analysis.

Regularity in implementing this mechanism will help to optimize the technical resources required by studies in an area as complex as employment and the informal sector.

4.3 Constraints at the financial level

The main difficulty lies in the limited resources available for the production of quality statistical information on employment and the informal sector. In fact, the Cameroonian experience shows that a national survey like EESI 2005 is a major operation which requires substantial human, material, and financial resources that most statistical institutions of developing countries lack.

Another constraint is administrative bottlenecks in the disbursement of funds for data collection in the field and in processing – especially those of the first phase of the survey on employment – in order to quickly provide the IPU list. Overcoming that difficulty would shorten the interval between phases 1 and 2 of the survey on the informal sector.

In future, the NIS, backed by other relevant administrative organs, should seek adequate financing for the timely production of quality statistical information on employment and the informal sector. In that regard and besides advocating for greater government funding, the NIS should try to diversify the sources of financing for data collection operations. Finally, it is necessary to obtain financing that covers all survey costs before launching each data collection operation.

5. THE ROLE OF INFORMATION EXCHANGE IN THE PRODUCTION OF QUALITY INDICATORS: REVIEWING DATA COLLECTION PROCESSES

Given differences in defining concepts, sources, data collection and information analysis processes on employment and the informal sector, many indicators do not always fulfill the criteria of quality, especially those of relevance (in relation to users' needs), coherence, and comparability in time and space. For instance, experience has shown how difficult it is in Sub-Saharan Africa to reach a consensus on the definitions of the informal sector, informal employment, under-employment, and unemployment.

To ensure quality production of indicators on employment and the informal sector, frank collaboration and exchange are vital among the actors involved in monitoring and managing the sector. The NIS, which is responsible for ensuring and coordinating the production of quality indicators, must play an important role at several levels:

- training informal sector actors in concepts and measurements on employment and the informal sector;
- preparing questionnaire forms and setting up data collection operations; and
- data processing and analysis.

The necessary dialog between the NIS and other informal sector actors should lead to proposals for a better understanding of the different aspects of the informal sector and informal employment. This should also open the way to tailoring data collection tools and methods, concepts and indicators for analysis to the realities of the country and the common vision.

The NIS experience in Cameroon in this domain seems promising. Indeed, for the last decade or so the NIS has regularly published a *Manual of Concepts and Definitions Used in Official Statistical Publications in Cameroon*; the fifth edition is currently being finalized.[3] This manual has been adopted by the National Statistics Council, where representatives of public sector departments, the private sector, and other stakeholders of the national statistical information system all meet. The initiative taken in recent years to organize a workshop as a preparatory phase of all major survey operations, to provide information for partners and data users and to take their needs into account, forms part of this participatory approach.

3 NIS (2005), *Manuel des concepts et définitions utilisés dans les publications statistiques officielles au Cameroun*, 4th edition, Yaoundé, May.

6. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

It is necessary to strengthen the role of the NIS in the coordination of statistical activities, and in the definition and operationalization of concepts on employment and the informal sector, with a view to establishing alternative statistical information production methods that take into account both the needs of the different actors and the financial constraints encountered.

To fully achieve the objective of access to quality statistics, a synergy of actions is necessary between the different institutional actors and the NIS.