



HAUT CONSEIL DU
DIALOGUE SOCIAL



International
Labour
Organization

DIAGNOSTIC DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE AU SÉNÉGAL

Copyright © Organisation internationale du Travail 2020
Première publication 2020

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes sont toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Diagnostic de l'économie informelle au Sénégal
Genève, Bureau international du Travail, 2020

ISBN 9789220318317 (web pdf)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour plus d'informations sur les publications ou les produits numériques du BIT, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

P réface

Depuis 2014, le Sénégal a adopté un nouveau modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence. Cette stratégie, dénommée Plan Sénégal Émergent (PSE), constitue le référentiel de la politique économique, sociale et environnementale à l'horizon 2035. Au cours de la première phase (2014–2018), des résultats probants et significatifs ont été enregistrés à la suite de la mise en œuvre des programmes, projets et réformes. Le Sénégal ambitionne aujourd'hui de réaliser une transformation structurelle de son économie afin de promouvoir une croissance durable et inclusive et fournir des emplois décents. Pour la phase 2 du PSE (2019–2023), un des défis majeurs reste le développement du secteur privé national. Dans cette dynamique, le PSE identifie l'économie informelle comme l'une des contraintes majeures qu'il convient de lever afin de bâtir un tissu d'entreprises formelles et moderniser son économie.

En effet, malgré les nombreux efforts réalisés au Sénégal, 9 travailleurs sur 10 occupent un emploi informel et 97 pour cent des entreprises sont dans le secteur informel. Le présent diagnostic porte spécifiquement sur ces entreprises informelles et les travailleurs qu'elles emploient. L'économie informelle recouvre une multiplicité de situations mais aussi une conséquence commune : un déficit de travail décent. Cela se traduit par un manque d'accès à un emploi rémunérateur, aux protections liées à l'emploi (sécurité sociale et du travail), aux droits ainsi qu'à la représentation et à la possibilité de défendre ses intérêts. Cela signifie également, dans le cas des entrepreneurs, un difficile accès au financement, aux marchés et à la propriété pénalisant considérablement leur capacité à s'engager dans des contrats commerciaux, à développer l'activité et à produire à un niveau efficient.

Dramane Haidara

Directeur

Équipe d'Appui Technique au Travail Décent pour l'Afrique de l'Ouest et Directeur Pays pour le Sénégal, la Guinée, la Guinée Bissau, la Gambie et le Cap Vert

Face à ce constat, le Gouvernement du Sénégal s'est engagé à faire de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle l'une de ses priorités. De multiples structures et programmes ont été mis en place et divers acteurs sont mobilisés avec néanmoins le constat d'un besoin de coordination et de mise en cohérence de ce large éventail de mesures politiques et de coopération entre les organes et autorités concernés.

Le Bureau de l'OIT au Sénégal, en collaboration et avec l'appui du Haut Conseil du Dialogue Social et des structures nationales que sont les Ministères en charge de l'emploi, du travail, de la jeunesse, des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Économie ainsi que l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), a engagé depuis 2015 un processus visant à sensibiliser, informer et accompagner le Sénégal dans le processus de formalisation et de suivi de la Recommandation n° 204. Ce rapport de synthèse du diagnostic, la cartographie de 8 familles (sous-secteurs) de l'économie informelle et les actions menées en vue de la mise en place d'un mécanisme efficace de suivi et de coordination posent les bases pour le développement de projets pilotes.

Le présent rapport a été préparé par Olivier Louis dit Guerin avec la contribution de Florence Bonnet et il a bénéficié des commentaires et orientations de Judith van Doorn et Roberto Pes. Il présente une synthèse des résultats du diagnostic ainsi qu'un ensemble de mesures qui sont autant de pistes de réflexion pouvant alimenter une concertation entre les acteurs pour la construction d'un plan d'action national. Ces pistes s'appuient en premier lieu sur les grands axes du projet de loi d'orientation ainsi que les programmes en cours d'élaboration, de mise en œuvre ou de réalisation. Elles s'inscrivent également en cohérence avec les mesures préconisées par la Recommandation n° 204 de l'OIT.

Sommaire

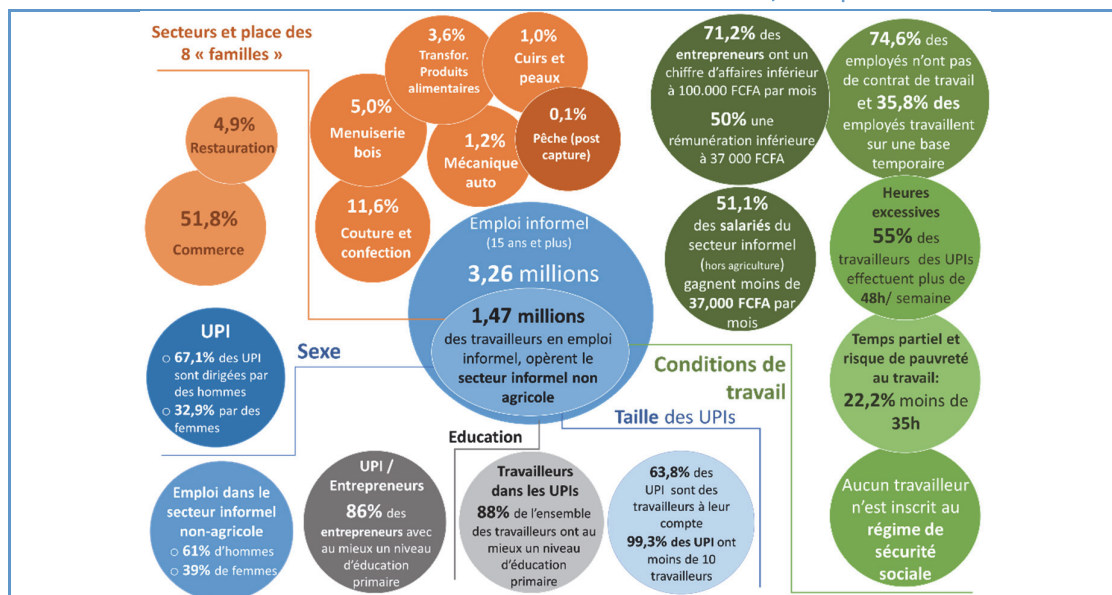
Préface	v	3.1.1 Le Plan Sénégal Émergent	35
Sommaire	vii	3.1.2 Les politiques et stratégies sectorielles	36
Résumé exécutif	ix	3.2 Les structures, services et programmes publics liés à la formalisation des entreprises et des travailleurs	39
Liste des abréviations	xv	3.3 Les organisations professionnelles, syndicales, patronales et consulaires	41
Introduction	1	4. Une synthèse des défis clé et recommandations	45
1. Le contexte	5	4.1 Un premier défi : concilier les attentes	45
1.1 Le cadre conceptuel	5	4.2 Des recommandations pour l'opérationnalisation du projet de Loi d'orientation et la formalisation des entreprises et des emplois	47
1.1.1 Le secteur informel : un ensemble hétérogène	5	4.2.1 Identifier différents paliers de mise en œuvre des mesures de formalisation	48
1.1.2 Accompagner vers la formalisation	8	4.2.2 Lever les barrières à l'enregistrement et à la mise en conformité	50
1.2 Une présentation générale du secteur informel (non agricole) au Sénégal	9	4.2.3 Inciter à la formalisation	54
1.2.1 Un poids important dans l'économie nationale	9	4.2.4 Accompagner les entreprises pour améliorer leur productivité	57
1.2.2 Les caractéristiques des entreprises informelles	10	4.2.5 Faciliter le dialogue et l'information	59
1.2.3 Informalité et travail décent	13	4.2.6 Mettre en œuvre et renforcer des mesures préventives et correctives	60
1.2.4 Les défis / obstacles les difficultés rencontrées par les UPI	16	4.3 Une stratégie nationale de transition du secteur informel vers l'économie formelle	60
2. Le cadre et les défis de la formalisation	19	Annexes	
2.1 Cadre normatif, juridique et réglementaire	19	Annexe 1 : Définitions	63
2.1.1 Normes internationales	19	Annexe 2 : Les Instruments de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies pertinents pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle	65
2.1.2 Normes régionales, communautaires et bilatérales	19	Annexe 3 : Le cadre juridique et réglementaire ...	67
2.1.3 Le cadre juridique et réglementaire national	22	Annexe 4 : Les dispositifs et programmes	69
2.2 Les procédures d'enregistrement des entreprises et des travailleurs	24	Bibliographie	73
2.2.1 Les obligations administratives	24		
2.2.2 Les obligations sociales	26		
2.2.3 Les obligations comptables	29		
2.2.4 Les obligations fiscales	30		
3. Les politiques, mesures et acteurs de la transition vers l'économie informelle au Sénégal	35		
3.1 Les politiques en faveur des travailleuses et des travailleurs du secteur informel	35		

Résumé exécutif

Le document cadre de politique économique et sociale, le Plan Sénégal Emergent (PSE), adopté en 2014, ambitionne de réaliser une transformation structurelle de son économie afin de promouvoir une croissance durable et inclusive et fournir des emplois décents. Pour atteindre cet objectif, le PSE identifie l'économie informelle comme l'une des contraintes majeures qu'il est nécessaire de lever afin de bâtir un tissu d'entreprises formelles et moderniser son économie. Selon le Recensement Général des Entreprises (RGE 2016), 97 pour cent des unités économiques non agricoles du pays sont dans le secteur informel¹.

Le diagnostic de l'informalité au Sénégal s'inscrit dans la continuité du partenariat du Bureau International du Travail avec le gouvernement du Sénégal dans le cadre de la mise en œuvre de la Recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (2015). Ce diagnostic cible les entreprises du secteur informel non-agricole et l'emploi au sein de ces entreprises ce qui représente près de 70 pour cent de l'emploi informel non agricole et 45 pour cent de l'emploi informel total au Sénégal. Il participe à la construction d'une feuille de route pour la transition vers l'économie formelle d'un pan important de l'économie informelle au Sénégal et la réduction des déficits de travail décent.

Profil du secteur informel : unités, entrepreneurs et travailleurs



✘ Un secteur très hétérogène

- ✘ Le profil général des entreprises informelles et de l'emploi au sein de ces entreprises au Sénégal présente un ensemble essentiellement composé de très petites et de petites entreprises qui interviennent dans tous les secteurs d'activité, le commerce étant prédominant. Les femmes, les jeunes et les

travailleurs les moins instruits sont les plus exposés à l'emploi informel.

- ✘ L'économie informelle dans son ensemble et les entreprises du secteur informel en particulier sont ainsi considérées comme un levier essentiel de lutte contre la précarité, le chômage et le sous-emploi. Pourtant les travailleurs en emploi informel, et à fortiori dans le secteur

¹ Cette proportion est légèrement inférieure, égale à 85,4 pour cent, selon la définition harmonisée plus souple du Bureau International du Travail

(BIT) qui considère comme formelle toute unité économique qui dispose d'un NINEA ou est immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM) ou tient une comptabilité selon le SYSCOA [G1].

informel, sont confrontés à un risque important de déficits de travail décent allant de revenus insuffisants, imprévisibles et irréguliers à l'absence de couverture sociale et de reconnaissance de la relation de travail. Les revenus sont globalement faibles : 92 pour cent des employés gagnent moins de 110.000 FCFA et 71 pour cent des entrepreneurs réalisent un chiffre d'affaires inférieurs à 100.000 FCFA par mois et 50 pour cent dégagent une rémunération inférieure à 37.000 FCFA par mois. Les difficultés rencontrées par les unités de production informelles (UPI) sont multiples et liées à la fois à la formalisation (contraintes liées à la réglementation, au paiement des taxes et impôts, aux lourdeurs administratives, etc.) et à la gestion d'entreprise (difficulté d'écoulement de la production, manque de local adapté, faible accès au financement et aux marchés).

- ✘ Ce profil général ne doit cependant pas masquer l'hétérogénéité de l'économie informelle qui regroupe une diversité de situations en termes de revenus, de conditions de travail, de besoins et d'opportunités. Deux grands groupes se dessinent toutefois : d'une part, un informel de subsistance qui regroupe des entreprises de petite taille et des entrepreneurs de nécessité qui sont vulnérables et exposés à la précarité, et ne sont pas à même de faire croître leur activité. D'autre part, un gros informel ou semi-formel qui rassemble des entreprises qui se comportent de façon informelle tout en étant comparables aux entreprises formelles. Les stratégies d'accompagnement vers la formalisation doivent s'adapter à ces groupes. Pour les premiers, il s'agit de réduire les déficits de travail décent, améliorer la productivité et créer les conditions nécessaires à une formalisation à moyen terme. Pour les seconds, l'accompagnement doit également permettre d'augmenter leur productivité mais aussi offrir de réelles incitations à se formaliser, tout en renforçant la conformité et le contrôle.

✘ Une persistance de l'informalité malgré des dispositifs et des mesures

Le cadre légal au Sénégal fixe un ensemble d'obligations auxquelles les entreprises doivent se soumettre pour enregistrer et protéger leur activité et leurs travailleurs, c'est-à-dire, pour s'assujettir aux administrations judiciaires et fiscales, à la sécurité sociale et au droit du travail. Cependant ces obligations sont peu respectées:

- ✘ **12,7 pour cent** des unités économiques sont immatriculées au registre du commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) et **8,9 pour cent** ont un NINEA².
- ✘ **2,6 pour cent** des unités économiques sont inscrites à l'IPRES et **2,4 pour cent** à la CSS. Cette faible adhésion s'explique en partie par le fait qu'une majorité des unités économiques sont des travailleurs à leur propre compte sans employés qui sont exclus des régimes de sécurité sociale.
- ✘ **3 pour cent** des unités économiques déclarent tenir une comptabilité formelle et **12.2 pour cent** une comptabilité non formelle, avec la simple tenue à jour d'un carnet ou journal de dépenses et de recettes.
- ✘ Malgré la mise en place d'un régime fiscal simplifié, la Contribution Globale Unique (CGU), la contribution des UPI aux recettes fiscales est très faible. L'impôt sur les bénéfices payés par les entreprises du secteur informel ne représente en effet que **2 pour cent** de leur valeur ajoutée brute (DPEE, 2018).

Le [Plan Sénégal Emergent](#) reconnaît le rôle crucial joué par les petites et moyennes entreprises (PME) dans l'économie sénégalaise et souligne la nécessité de mettre en place des politiques publiques pour leur venir en aide, réduire les barrières à la formalisation et améliorer leurs compétences et capacités de production.

Plusieurs politiques et stratégies nationales accompagnent cette dynamique et des dispositifs et programmes sont mis en place pour faciliter la création des entreprises et répondre aux besoins des entrepreneurs en matière de formation professionnelle, d'encadrement et de financement. Ils ont également pour objectif d'accompagner la transition de l'économie informelle vers l'économie

² Recensement Général des Entreprises (RGE), 2016.

formelle et de soutenir le développement des opportunités d'accès à l'emploi décent.

Cependant, ces dispositifs sont peu connus des entreprises de l'économie informelle. De plus, ils interviennent sans synergie ni cohérence et avec des ressources insuffisantes, ce qui réduit leur efficacité et leur impact. Avec les chambres consulaires, les organisations professionnelles sont également mobilisées. Elles organisent une diversité de services en faveur de leurs membres et s'associent aux organisations de travailleurs pour participer au dialogue social. Ces organisations de travailleurs, avec celles des employeurs, sont des mandants du Sénégal à l'OIT. Ils ont, à ce titre, contribué à l'élaboration et l'adoption de la [Recommandation n° 204](#) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et sont des acteurs de sa mise en œuvre.

✘ Des éléments pour un plan d'action face aux défis de la formalisation

Dans ce contexte, le Sénégal s'apprête à adopter une nouvelle Loi d'orientation relative à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises. Celle-ci vise à actualiser le cadre juridique et le mettre en conformité avec la réforme de l'OHADA sur le statut de l'entrepreneur.

Les **recommandations** issues de ce diagnostic, et résumées dans le tableau suivant, s'appuient sur la Recommandation n° 204 de l'OIT et sur ce projet de Loi dont elles visent à opérationnaliser les mesures. Il s'agit de respecter la diversité des situations et de bâtir une approche progressive proposant une formalisation par paliers. Trois niveaux de formalisation sont ainsi identifiés en cohérence avec le projet de Loi, le cadre fiscal et le système comptable de l'OHADA.

✘ 10 Recommandations pour la construction d'un plan d'action

Niveaux de formalisation			
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
Identifier différents paliers de mise en œuvre des mesures de formalisation			
Recommandation 1. Identifier des niveaux de formalisation			
	Les entrepreneurs tels que définis par la réforme de l'OHADA et le projet de Loi d'orientation sur les PME.	Les entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépasse les plafonds définis pour le niveau 1 et les très petites, petites et moyennes entreprises qui ne demandent pas le statut de PME.	Toutes les entreprises qui demandent le statut de PME prévu par le projet de Loi d'orientation.
Lever les barrières à l'enregistrement et à la mise en conformité			
Recommandation 2. Adapter les procédures administratives aux niveaux de formalisation			
✓ Simplifier les formalités	Simple déclaration d'activité donnant lieu à la délivrance d'un document de dispense d'immatriculation au RCCM, voire également d'une carte d'entrepreneur, affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à un régime simplifié de protection sociale.	Immatriculation au RCCM et enregistrement dans le Répertoire des Entreprises et Associations pour l'obtention d'un NINEA, affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à la CSS, IPRES et IPM.	Immatriculation au RCCM, enregistrement dans le Répertoire des Entreprises et Associations pour l'obtention d'un NINEA et statut de PME, affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à la CSS, IPRES et IPM.
✓ Assurer une plus grande	Densifier les points d'immatriculation pour les UPI, surtout celles de niveau 1, en augmentant les points de contacts et les guichets pour l'enregistrement des activités et des travailleurs notamment avec la mise en place des Missions Locales pour l'Emploi et l'Entrepreneuriat des Jeunes (MILE), de		

		Niveaux de formalisation		
		Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
	proximité avec les entreprises	la Délégation générale à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ) et du projet de Maisons de l'Entreprise en projet au Ministère en charge des PME.		
✓	Dématérialiser l'enregistrement pour plus de simplicité et de traçabilité	Développer une plateforme numérique permettant de dématérialiser les opérations d'enregistrement des activités de ces unités et si possible des travailleurs et mettre en réseau l'ensemble des guichets et points de contact. Interconnecter les bases de données des administrations, notamment celles de l'ANSD, de l'administration fiscale, de l'administration du travail et de la sécurité sociale.		
Recommandation 3. Accroître l'accès à une assistance comptable				
✓	Appliquer les niveaux de comptabilité du SYSCOA	Les entrepreneurs sont tenus d'appliquer le système minimal de trésorerie du SYSCOHADA	Les entreprises appliquent le système comptable normal du SYSCOHADA	
✓	Densifier le réseau de Centres de Gestion Agréés	Afin d'aider les entreprises, quel que soit leur niveau de formalisation, à tenir une comptabilité normée, les CGA sont démultipliés sur l'ensemble du territoire en partenariat avec les points de contact et de services mis en place. Les services des CGA sont subventionnés afin d'améliorer leur accessibilité financière pour les entreprises		
Recommandation 4. Adapter les régimes fiscaux aux différents niveaux de formalisation				
		L'entrepreneur paie une prime fixe qui couvre ses obligations fiscales et sa couverture sociale et celle de ses salariés.	Les entreprises sont soumises aux différents régimes fiscaux y compris la CGU, en fonction de leur nature, activités et chiffre d'affaires. La couverture sociale des travailleurs et des entrepreneurs est effective.	
Inciter à la formalisation				
Recommandation 5. Bâtir un système de protection sociale adapté				
		Un régime simplifié de protection sociale est mis en place pour les entrepreneurs et offre une couverture de base pour les branches santé et vieillesse ainsi que progressivement les risques professionnels et la maternité.	L'adhésion aux régimes de sécurité sociale formels (CSS, IPRES et IPM) est obligatoire et effectif pour les entrepreneurs et les travailleurs. Les travailleurs indépendants et leurs travailleurs qui sont exclus de ces régimes formels peuvent adhérer au régime simplifié.	L'adhésion aux régimes de sécurité sociale formels (CSS, IPRES et IPM) est obligatoire et effectif pour les entrepreneurs et les travailleurs.
Recommandation 6. Renforcer l'accès aux services financiers et aux marchés publics				
✓	Renforcer l'accès aux services financiers	Les frais d'ouverture de compte sont diminués et les entreprises bénéficient d'un appui, notamment des CGA pour bâtir et accompagner leurs demandes de financement. Le financement des institutions de microfinance est renforcé afin que celles-ci financent des activités à moyen et long terme. Un mécanisme de garantie a été mis en place.		
✓	Renforcer l'accès aux marchés publics	Des régimes préférentiels sont mis en place et adaptés à chaque niveau. Les entreprises bénéficient de l'appui des chambres consulaires, des CGA et des IMF pour accéder aux marchés publics et privés.		

Niveaux de formalisation		
Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3

Recommandation 7. Faciliter les premiers pas dans le processus de formalisation

Lors de l'enregistrement de leur activité, les entreprises reçoivent un carnet de « chèques services » qui leur permettra de financer leurs frais de constitution, leurs premières cotisations aux CGA, les frais d'ouverture de compte dans les IMF, etc.

L'utilisation des chèques services n'est pas obligatoire mais vise à inciter les entreprises à utiliser ces services.

Accompagner les entreprises pour améliorer leur productivité

Recommandation 8. Améliorer la productivité des entreprises

✓ Développer des services adaptés	Les entrepreneurs bénéficient de services d'éducation financière, d'appui/conseil, de mutualisation des services, des services pour le développement des entreprises, d'information sur les marchés, sur la couverture sociale, etc.	Des programmes tels que le PASI renforcent l'accès à différents services financiers et non financiers permettant aux entreprises de développer des projets solides et de trouver des financements.	Les entreprises qui ont le statut de PME bénéficient des programmes de l'ADPEME, du BMN, du FONGIP, etc.
✓ Renforcer les organisations professionnelles et promouvoir les organisations de l'économie sociale	<p>Les organisations professionnelles bénéficient d'actions d'accompagnement et de promotion afin de renforcer leur rôle d'appui à la formalisation et de développement de services en faveur de leurs membres. D'autres formes d'organisations peuvent également être promues telles que des centrales d'achats, des coopératives et regroupements d'entreprises pour répondre aux marchés publics et privés.</p> <p>Les relations entre organisations professionnelles et organisations de travailleurs et d'employeurs sont favorisées afin de développer la représentation des acteurs de l'économie informelle et leur participation au dialogue social.</p>		

Faciliter le dialogue et l'information

Recommandation 9. Organiser un dialogue national et une stratégie de communication

✓ Organiser des plateformes de dialogue national et local	Une approche intégrée nécessite la mise en place d'un mécanisme de coordination inclusif logé dans un ministère distinct des ministères chargés de l'exécution des programmes mais dont l'habilitation légitime ce rôle qui transcende de multiples domaines (entreprises, protection sociale, protection de l'emploi, fiscalité, etc.). L'ancrage global pourrait idéalement être placé au niveau du ministère de l'économie, du plan et de la coopération qui assurerait une cohérence des actions mises en œuvre au niveau opérationnel par tous les ministères et structures en charge de la mise en œuvre des mesures de la stratégie de formalisation. Dans ce cadre, le Conseil national de la PME (CNPME) prévu par le projet de Loi d'orientation a un rôle important à jouer dans l'organisation de cette plateforme nationale relayée par des plateformes locales regroupant les acteurs régionaux.
✓ Bâtir et mettre en œuvre une stratégie de communication	Toutes les parties prenantes nationales sont mobilisées dans le cadre d'une stratégie de communication, basée sur l'approche du marketing social, afin de véhiculer les informations et amener les UPI à adopter un comportement favorable à leur formalisation.

Niveaux de formalisation		
Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3

Mettre en œuvre et renforcer des mesures préventives³ et correctives

Recommandation 10. Mettre en œuvre des mesures correctives

Les mécanismes de contrôle administratif, fiscal et social sont renforcés afin d'identifier les entreprises, surtout celles de niveau 2 et 3, qui tentent de se cacher dans l'informel pour se dérober à leurs obligations fiscales et sociales.

Les mesures de correction devraient être en premier lieu des mesures d'accompagnement à la mise en conformité (formalisation de l'entreprise et des emplois), intégrant notamment l'information, l'éducation et l'accord de délai et sursis.

✘ Une stratégie nationale de transition du secteur informel vers l'économie formelle

Ces recommandations ne pourront avoir une réelle efficacité que si elles sont mises en synergie dans une stratégie intégrée de formalisation progressive, s'inscrivant dans la dynamique du Plan Sénégal Émergent.

Une importante leçon tirée de ce diagnostic est la nécessité d'organiser la cohérence et la coordination des acteurs et des interventions. Ceci doit être l'un des principaux objectifs opérationnels d'une stratégie de formalisation des entreprises et des emplois. Celle-ci devra nécessairement s'intégrer dans un cadre plus global et œuvrer en lien avec la stratégie nationale de protection sociale, afin de bâtir une dynamique cohérente et coordonnée d'accompagnement à la formalisation et de promotion du travail décent.

³ Les mesures de simplification de la mise en conformité (ex. Recommandation 2), les mesures incitatives (Recommandations 5, 6 et 7), d'amélioration de la productivité (Recommandation 8) et de communication (Recommandation 9) entrent dans cette catégorie des mesures préventives.



liste des abréviations

ADEPME	Agence de Développement et d'Encadrement des petites et moyennes Entreprises
AFD	Agence Française de Développement
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APIX	Agence nationale pour la promotion des investissements et des grands travaux
AUDCG	Acte Uniforme Révisé portant sur le Droit Commercial Général
AUDCIF	Acte Uniforme Relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière
BCE	Bureau de Création des Entreprises
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiments et travaux publics
CGA	Centre de Gestion Agréé
CGU	Contribution Globale Unique
CIT	Conférence Internationale du Travail
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNPME	Conseil National de la PME
CSS	Caisse de Sécurité Sociale
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DPEE	Direction de la Prévision et des Études Économiques
DPME	Direction des Petites et Moyennes Entreprises
DSDEF	Document de stratégie pour le développement de l'entrepreneuriat féminin
ENES	Enquête Nationale sur l'Emploi au Sénégal
ENSIS	Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FONGIP	Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires
FONSIS	Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
IMF	Institution de Micro Finance
IPM	Institutions de Prévoyance Maladie
IPRES	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
MCPME	Ministère du Commerce et des petites et moyennes Entreprises
NINEA	Numéro d'Identification Nationale des Entreprises et Associations
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OIT	Organisation internationale du Travail
OP	Organisation professionnelle
PAMECAS	Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et du Crédit Au Sénégal
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PASI	Programme d'Appui du Secteur Informel
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PPA	Paiement par Anticipation
PSE	Plan Sénégal Émergent
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
RGE	Recensement Général des Entreprises
RSPC	Régime Simplifié pour les Petits Contribuables
SMIG	Salaires Minimum Interprofessionnel Garanti

SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
SYSCOHADA	Système Comptable Ouest Africain révisé
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africain
UPI	Unité de Production Informelle
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

Introduction

Le Sénégal ambitionne aujourd'hui de réaliser une transformation structurelle de son économie afin de promouvoir une croissance durable et inclusive et fournir des emplois décents. Dans cette dynamique, le document cadre de politique économique et sociale, le Plan Sénégal Émergent (PSE), identifie le secteur informel comme l'une des contraintes majeures qu'il est nécessaire de lever afin de bâtir un tissu d'entreprises formelles et moderniser son économie.

L'estimation de l'ampleur du secteur informel varie suivant les critères utilisés pour le définir et la source de données utilisée. Sur la base des données du Recensement Général des Entreprises (RGE 2016), 97 pour cent des unités économiques non agricoles opèrent dans le secteur informel selon la définition nationale basée sur le critère de tenue d'une comptabilité en accord avec le SYSCOA. Cette proportion est estimée à 85,4 pour cent selon la définition harmonisée plus souple du BIT⁴. Globalement, l'économie informelle et notamment les entreprises du secteur informel jouent aujourd'hui un rôle important en matière d'opportunités et d'emploi, face à un flux croissant de nouveaux entrants sur le marché du travail et à l'incapacité de l'économie formelle de fournir des emplois salariés. Selon les données de l'enquête nationale sur l'emploi de 2015⁵, les unités économiques du secteur informel, fournissent ainsi 62,2 pour cent de l'emploi total. Au total, 90 pour cent⁶ de l'ensemble des travailleurs sont en emploi informel, principalement dans le secteur informel mais également dans le secteur formel et dans les ménages.

Dans ce contexte, le Plan Sénégal Émergent promeut à travers sa réforme phare n°8 une transition souple vers une économie formelle. Le second plan d'actions (PAP 2019-2023) du PSE vise ainsi le renforcement de la formalisation de l'économie à travers notamment des actions fortes en faveur des secteurs de l'artisanat, du commerce, du micro-tourisme et du transport ainsi que l'accès au travail décent pour tous les travailleurs qu'ils soient dans le secteur formel ou informel, en emploi formel ou informel. Dans ce sens, diverses initiatives ont été prises ces dernières années, parmi lesquelles la mise en place d'une fiscalité simplifiée, la mise en œuvre de structures et de programmes d'appui aux entreprises et l'élaboration d'un projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises.

Le BIT soutient ce processus de formalisation engagé par le Sénégal à travers diverses initiatives, parmi lesquelles des sessions de sensibilisation sur le cadre de transition fourni par la Recommandation 204 (2015) de l'OIT, la vulgarisation de la Loi de développement des PME, une étude sur les inégalités de genre dans l'économie informelle et un appui à la formalisation des activités économiques des femmes tanneuses de Guédiawaye. En 2017, le BIT a entrepris une cartographie de l'économie informelle et un diagnostic quantitatif des entreprises et des emplois concernés au sein de 8 familles parmi les unités économiques informelles⁷. Parallèlement, le BIT a appuyé le ministère en charge du Travail et de la Sécurité sociale pour la réalisation d'études de faisabilité d'un régime de protection sociale pour les entrepreneurs et les Très Petites Entreprises.

La réalisation d'un diagnostic sur la situation des entreprises du secteur informel et des travailleurs qu'elles emploient s'inscrit dans la volonté des

⁴ La définition harmonisée du Bureau International du Travail (BIT) considère comme formelle toute unité économique qui dispose d'un NINEA ou est immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM) ou tient une comptabilité selon le SYSCOA. Cette définition est peu différente de la définition retenue pour l'analyse récente des données de l'Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI) réalisée en 2017.

⁵ Des données plus récentes sont sur le point d'être publiées par l'ANSD pour 2017 et 2018 mais n'étaient pas encore disponibles sur une base annuelle lors de la réalisation de ce diagnostic.

⁶ Le Sénégal est en train de développer sa définition nationale de l'emploi informel. Cette estimation repose sur l'approche harmonisée recommandée par le BIT. Les résultats nationaux pourront être légèrement différents selon le choix et la combinaison des critères qui seront retenus. Ces estimations nationales seront prises en compte dans la version finale de ce diagnostic.

⁷ Cartographie de 8 familles d'acteurs de l'économie informelle au Sénégal : un panorama statistique (à paraître).

ministères en charge de la promotion des PME et en charge du Travail de poursuivre, en partenariat avec le BIT, ce processus de formalisation et de bâtir une feuille de route vers la formalité et la réduction des déficits de travail décent.

Les données utilisées dans ce rapport sont issues de différentes études disponibles sur le secteur informel au Sénégal. Cette compilation vise à dresser un panorama général de la diversité des situations, des contraintes, des facteurs de l’informalité ainsi que des opportunités de formalisation. Les données statistiques s’appuient sur le Recensement Général des Entreprises (RGE 2016) et l’Enquête Nationale sur l’Emploi au Sénégal (ENES 2015) réalisés par l’Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). Les données du recensement ont été utilisées par le BIT pour développer une cartographie de 8 familles d’activités. Les données de l’enquête ENES ont permis de replacer la part de l’emploi dans le secteur informel non agricole dans l’emploi informel total (y-compris dans le secteur formel

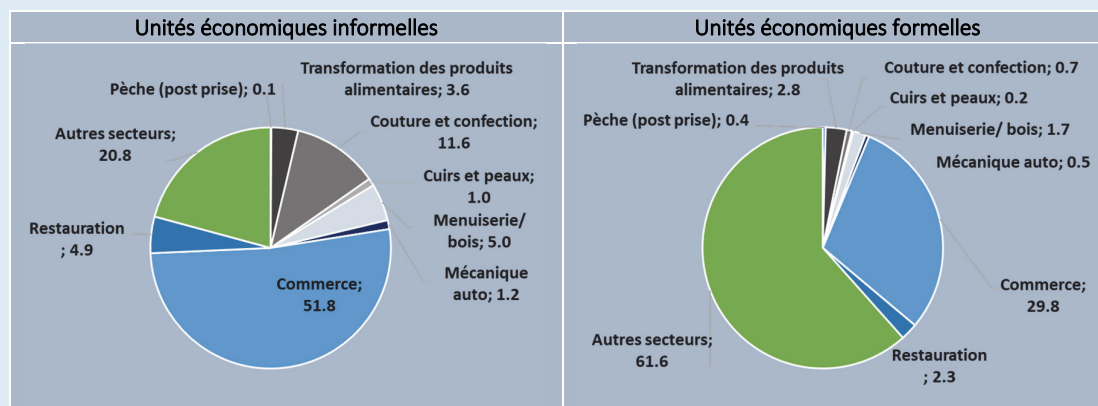
et les ménages) et d’apporter des éléments importants sur les conditions de travail dans les unités du secteur informel. Ces résultats contribuent également à appuyer une sélection de secteurs d’activités qui pourraient être associés à un programme pilote d’appui au processus de transition vers l’économie formelle. Il s’agit ici d’une présentation synthétique, qui renvoie pour plus de détails au RGE 2016 et à la cartographie des 8 familles réalisée par le BIT. Ce panorama portant sur le secteur informel exclut de son champ d’analyse l’emploi informel dans les entreprises formelles (10,4 pour cent de l’emploi informel total) ou dans les ménages (20,4 pour cent de l’emploi informel). Il exclut également le monde agricole (élevage, agriculture et sylviculture) tout en couvrant la transformation de produits alimentaires et la pêche post capture (mareyage, transformation, distribution). Ce choix ne doit cependant pas masquer l’importance du secteur agricole qui représente un peu plus d’un tiers de l’emploi informel et de l’emploi dans le secteur informel (ENES, 2015).

La place des 8 familles dans l’ensemble des unités économiques couvertes par le RGE 2016

Encadré 1

En termes d’informalité des entreprises, la situation des 8 familles retenues est plus critique encore que la situation observée au niveau national : la proportion d’unités informelles y est plus élevée. Ces 8 familles représentent la majorité des unités économiques informelles (hors agriculture) au Sénégal (79.2 pour cent) alors qu’elles ne représentent que 38.4 pour cent de l’ensemble des unités formelles non-agricoles.

Graphique 1 : Distribution des unités économiques informelles et formelles couvertes par le RGE 2016 et part des 8 familles retenues dans le cadre de ce diagnostic



Source : RGE 2016 dans (BIT, 2017d)

Le Commerce représente plus de la moitié des unités économiques informelles (51.8 pour cent) et influence les résultats présentés globalement pour les 8 familles. Les activités *Couture et confection* comptent 11.6 pour cent de l’ensemble des unités du secteur informel (tout au moins parmi les activités couvertes par le recensement). Les familles *Menuiserie/bois*, *Restauration* et *Transformation des produits alimentaires* représentent entre 3.6 pour cent et 5.0 pour cent chacune des unités informelles. *Cuir et peaux*, *Mécanique automobile* et *Pêche (post capture)* sont les trois dernières familles en termes de nombre d’activités informelles.

Ces données quantitatives sont complétées par des discussions avec divers acteurs, notamment de la Direction des PME du ministère du Commerce et des petites et moyennes Entreprises, du Centre de Gestion Agréé de Dakar et de la Plateforme WIEGO au Sénégal. De même, ce diagnostic utilise les informations qualitatives collectées lors des études de faisabilité d'un régime de protection sociale simplifié, menées par le BIT et le Ministère en charge du Travail.

Ce rapport est organisé en quatre grandes sections :

Un contexte général délimite le périmètre de ce diagnostic avec une définition du secteur informel non agricole et le cadre fixé par la Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, adoptée par la Conférence internationale du Travail (CIT) en juin 2015. Cette première section présente également un panorama général du secteur informel non agricole au Sénégal, sur la base des données du RGE 2016, de l'ENES 2015 et la cartographie de 8 familles d'activités réalisée par le BIT.

La seconde section s'intéresse au cadre normatif, juridique et réglementaire relatif aux entreprises et, en leur sein, les unités de production informelles. Les données des enquêtes nationales citées plus haut permettent d'observer le comportement des entreprises vis-à-vis des obligations fixées par ce cadre, concernant l'enregistrement des activités, la comptabilité, la fiscalité et la protection sociale.

Dans un troisième temps, le diagnostic examine les objectifs du Plan Sénégal Émergent qui constitue le cadre macro-économique de référence actuel des politiques publiques du Sénégal et dresse une revue rapide des politiques en faveur des entreprises et des travailleurs et organisent un cadre favorable pour la transition des entreprises et des travailleurs du secteur informel vers l'économie formelle. Ces politiques ont impulsé un ensemble de dispositifs et de programmes et mobilisent une pluralité d'acteurs dont un panorama général est dressé.

La dernière section propose un ensemble de recommandations issues du diagnostic. Celles-ci visent à appuyer la construction d'un plan d'action national pour faire face à la persistance de nombreux obstacles à la formalisation. Ces recommandations s'appuient sur le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises, en processus d'adoption lors de la réalisation du diagnostic. Elles visent à opérationnaliser les mesures en adoptant une approche progressive proposant une formalisation par paliers. Ces recommandations n'ont de réelle efficacité que si elles s'inscrivent dans une stratégie nationale, intégrée et multisectorielle afin de bâtir une dynamique cohérente et coordonnée d'accompagnement à la formalisation et d'extension de la protection sociale.

1 Le contexte

Le Sénégal a connu quatre années consécutives de croissance supérieure à 6 pour cent, avec une projection à 6,9 pour cent en 2019 selon le ministère de l’Economie, du Plan et de la Coopération. Malgré cette progression continue, la croissance économique du Sénégal est souvent qualifiée de « croissance sans emploi ». Elle ne génère en effet que peu d’emplois formels face à une cohorte croissante de jeunes, estimée par l’ANSD à 100.000 nouveaux jeunes chaque année, qui arrivent sur le marché du travail, principalement dans les villes. Pour ces jeunes les opportunités se situent essentiellement dans l’auto-emploi et la création d’entreprises au sein du secteur informel qui regroupe un large ensemble d’activités, souvent exploitées individuellement telles que le commerce ambulante ou l’artisanat. Ces entreprises informelles ne se réduisent cependant pas uniquement à des activités de très petite taille et présentent une réalité beaucoup plus complexe où l’on retrouve également des grandes exploitations et des réseaux sophistiqués de microentreprises.

Cette première section présente le cadre de ce diagnostic et dresse un portrait rapide du secteur informel au Sénégal en s’appuyant sur les différentes études réalisées notamment par l’ANSD et le BIT. Elle est complétée par un ensemble de définitions proposées en annexe 1.

1.1 Le cadre conceptuel

Le périmètre de ce diagnostic se limite aux entreprises informelles et à leurs travailleurs et ne prend ainsi pas en compte l’emploi informel dans des entreprises formelles. Il ne couvre par conséquent pas tout le champ de l’économie informelle ; ce diagnostic concerne néanmoins environ 60 pour cent de l’emploi dans l’économie informelle⁸.

1.1.1 Le secteur informel : un ensemble hétérogène

Au-delà des définitions statistiques présentées en annexe (Annexe 1), l’une des premières caractéristiques du secteur informel est son hétérogénéité. Celui-ci regroupe en effet des « entreprises informelles de personnes à leur compte » et des « entreprises d’employeurs informels » et dans ces entreprises d’employeurs différentes catégories de travailleurs (employés et travailleurs contribuant à l’activité familiale) qui aboutissent dans le secteur informel suite à divers parcours. Les différentes études réalisées au Sénégal et dans la sous-région présentent ainsi une diversité de situations en matière de situation dans la profession (employeurs, employés, travailleurs indépendants sans employés, travailleurs familiaux contribuant à l’activité familiale), de secteur d’activité (commerçants, ferrailleurs, mécaniciens, plombiers, maçons, chauffeurs, taxis, artisans, couturiers, etc.), de type d’entreprise, de lieu de travail (travailleur à domicile, travailleurs ambulants, boutique, atelier, etc.), de revenus (niveau, régularité, caractère saisonnier) et plus largement de conditions de travail.

La taille des entreprises est une autre caractéristique importante. La notion de secteur informel évoque souvent dans la documentation des entités de petite taille, généralement exploitées individuellement, et précaires qui offrent aux travailleurs des conditions de travail et de vie marquées par un fort niveau de vulnérabilité. Ce type d’entreprise est effectivement prédominant mais le secteur informel compte également de plus grandes unités. Une étude sur les entreprises informelles en Afrique de l’Ouest francophone (AFD & BM, 2012) souligne ainsi l’existence, notamment au Sénégal, d’une grande variété de types d’entreprises avec des motivations, des niveaux de productivité et des tailles différents. Les très petites entreprises, qui constituent la majorité des activités, côtoient de grandes exploitations et des réseaux informels sophistiqués reliant entre

⁸ En effet, selon les données l’ENES 2015, 38 pour l’emploi informel total et 40 pour cent de l’emploi informel non agricole concernent des entreprises formelles ou des ménages.

elles des microentreprises apparemment isolées. Le champ du secteur informel ne peut ainsi se limiter aux entreprises de petite taille et/ou avec un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil ; on peut distinguer schématiquement :

✘ Un **petit informel** qui regroupe les entreprises de petite taille généralement enregistrées auprès des municipalités et parfois auprès du ministère du Commerce (Registre du Commerce et du Crédit Mobilier), mais rarement auprès des autorités fiscales. Elles ne fournissent aucune documentation comptable et financière, ce qui limite notamment leur accès au crédit bancaire et les obligent à recourir aux marchés de crédit non officiels, où les taux d'intérêt sont onéreux. Les produits et services sont orientés vers les ménages à faible revenu dans un marché hautement concurrentiel. L'auto-emploi est prédominant ; les entreprises qui emploient, opèrent dans un marché du travail totalement dérégulé et

concurrentiel et les employés ne bénéficient pas de protection sociale.

✘ Un **gros informel** (ou semi-formel) qui intègre des « entreprises comparables en taille ainsi qu'en volume de ventes et d'activités à celles du secteur formel, mais qui se comportent de manière informelle (ou semi-formelle) à bien d'autres égards, notamment concernant la tenue d'une comptabilité normalisée, à jour et fiable. Leur méthode de gestion et leur structure organisationnelle, souvent de nature familiale, ressemblent beaucoup aux entreprises du petit informel. Ces entreprises sont fragiles dans la mesure où le propriétaire peut les dissoudre en raison d'un conflit avec les agents des impôts ou des douanes et/ou réapparaître sous une autre dénomination lorsqu'elles sont identifiées par les autorités fiscales ; elles sont ainsi très difficiles à repérer (AFD & BM, 2012).

Définitions et mesure du secteur informel au Sénégal

Encadré 2

La définition du secteur informel au Sénégal est basée sur le respect des procédures juridiques et fiscales et ne considère pas la configuration des activités économiques des entreprises. L'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) utilise ainsi, dans le cadre du Recensement Général des Entreprises (RGE), réalisé en 2016, la tenue de comptabilité selon le système comptable Ouest africain (SYSCOA) ou un système de comptabilité harmonisé autre que le SYSCOA comme seul critère opérationnel pour définir le caractère formel des entreprises. Le secteur informel est présenté comme l'ensemble des unités de production exerçant sur le territoire économique du Sénégal et qui ne tiennent pas une comptabilité obéissant aux normes du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA). Par opposition, une entreprise est dite formelle lorsqu'elle tient une comptabilité suivant les référentiels comptables normés.

Que ce soit dans le cadre du RGE, de l'enquête ENSIS réalisée en 2010 ou de ERI-ESI en 2017 (au moins en ce qui concerne le module portant uniquement sur les unités de production informelles), la définition de l'ANSD exclut par ailleurs les unités de production agricoles, animales, forestières et du secteur de la pêche.

La tenue de comptabilité est l'enregistrement de toutes les pièces comptables de l'entreprise suivant les normes du système de comptabilité SYSCOA utilisé au Sénégal depuis 1998, comme dans les autres pays de l'UEMOA. Dans le RGE 2016, l'ANSD retient trois systèmes de tenue de comptabilité :

- ✘ le Système Comptable Ouest africain (SYSCOA) ;
- ✘ les systèmes de comptabilité harmonisés autres que le SYSCOA : Plan Comptable Bancaire (PCB), Référentiel Comptable des Systèmes Financiers Décentralisés (RC-SFD) et le code Conférence Inter africaine des Marchés d'Assurances (CIMA) ; et
- ✘ une comptabilité non formelle, c'est-à-dire l'utilisation de « carnets » ou journaux de caisse.

Sur la base de cette définition, le RGE 2016 recense 84,8 pour cent des entreprises ne tenant aucune comptabilité et 12,2 pour cent utilisant uniquement un carnet et donc une comptabilité informelle. Au total, 97 pour cent des entreprises sont ainsi catégorisées comme entreprises informelles. Cette proportion s'élève à 96,2 pour cent des entreprises en milieu urbain et est estimée à 99,6 pour cent en milieu rural.

Le choix des critères utilisés pour définir et mesurer le secteur informel est important. La cartographie du secteur informel réalisée par le BIT sur la base des données du RGE 2016 montre la sensibilité de cette mesure en fonction des critères retenus. Le BIT retient en effet une combinaison de critères basée sur la tenue d'une comptabilité formelle ou l'enregistrement de l'activité. Sur cette base, la proportion d'unités économiques informelles s'élève à 85,4 pour cent.

Mesure du secteur informel au Sénégal	
Selon la définition retenue par l'ANSD	Selon la définition type du BIT
<ul style="list-style-type: none"> ✘ Sénégal : 97 pour cent des unités économiques (couvertes par le RGE 2016) sont dans le secteur informel ; ✘ 8 Familles : 98,5 pour cent des unités économiques 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Sénégal : 85,4 pour cent des unités économiques sont dans le secteur informel ; ✘ 8 Familles : 87,8 pour cent des unités économiques
<p>Critère utilisé : tenue d'une comptabilité formelle selon le Système comptable Ouest Africain SYSCOA ou un système de comptabilité harmonisé autre que le SYSCOA</p> <p>Source : BIT, 2019.</p>	<p>Critères utilisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ Registre du commerce ou ✘ NINEA ou ✘ Comptabilité formelle selon le SYSCOA ou un système de comptabilité harmonisé autre que le SYSCOA

A noter cependant que dans le cadre de la réalisation de l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS) en 2011 et, plus récemment dans le cadre de l'analyse des données de l'Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI, 2017), l'ANSD utilise une définition très similaire à celle du BIT en prenant en compte comme critère alternatif le fait de disposer d'un Numéro d'Identification nationale des Entreprises et Associations (NINEA)⁹. Pour l'ENSIS le secteur informel est défini comme l'ensemble des unités de production non agricoles dépourvues de NINEA et/ou de comptabilité officielle. Dans le cadre de l'ENSIS, l'unité de production informelle (UPI) est définie par l'ANSD comme une unité élémentaire, mobilisant des facteurs de production (travail, capital) pour générer une production et une valeur ajoutée au sens de la comptabilité nationale. L'unité de production se confond avec l'établissement lorsque l'activité s'exerce dans un lieu physique spécifiquement conçu à cet effet (boutique, atelier, échoppe). Elle est assimilée à un « pseudo établissement » lorsqu'il n'existe pas de lieu (activité à domicile, activité ambulante).

Enfin l'Agence de Développement et d'Encadrement des petites et moyennes Entreprises (ADEPME) sur sa plateforme internet «Réseau Sénégal PME»⁽¹⁾ donne la définition suivante (conforme aux normes statistiques internationales¹⁰) : le secteur informel désigne, selon les définitions et classifications données par le Système de comptabilité nationale des Nations Unies, un groupe d'unités économiques :

- ✘ engagées dans la production de biens ou de services,
- ✘ qui ne sont pas enregistrées selon les formes spécifiques de la législation nationale,
- ✘ qui ne constituent pas une personne morale distincte du ménage ou des membres du ménage auxquels elles appartiennent, et
- ✘ qui ne tiennent pas un ensemble complet de comptes (y compris des bilans de l'actif et du passif).

Le secteur est composé d'un groupe très hétérogène, et notamment les travailleurs à leur propre compte sans employés dans leurs propres entreprises du secteur informel et les salariés qui occupent des emplois informels dans les entreprises du secteur informel.

(1) www.senegalpme.com

⁹ En effet, dans le cadre de ERI-ESI, le secteur informel est constitué par l'ensemble des entreprises détenues par les employeurs et les travailleurs pour compte, qui ne disposent pas du Numéro d'Identification nationale des Entreprises et Associations (NINEA) ou qui ne tiennent pas une comptabilité au sens du SYSCOA, et qui réalisent une production totalement ou partiellement marchande.

¹⁰ D'après la Résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel adoptée lors de la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (15e CIST), le secteur informel s'entend d'un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Le secteur informel est un sous-ensemble d'entreprises individuelles qui ne constituent pas une personne morale distincte des personnes auxquelles elles appartiennent (BIT, 1993). Elles appartiennent aux membres d'un ménage ou à différents membres du même ménage ou de ménages distincts. Elles ont généralement un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. CIST 1993. Résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel, quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (Genève).

La cartographie réalisée par le BIT sur la base des données du RGE 2016 ainsi que d'autres études constatent la diversité des situations des unités économiques informelles au Sénégal et estiment qu'il serait plus adapté de parler de continuum de situations entre les unités économiques totalement informelles et les unités formelles : l'informel est mieux décrit à travers une combinaison de critères, tels que l'enregistrement, la tenue de comptes, le paiement de taxes et impôts, les arrangements contractuels avec les employés, la protection sociale et plus généralement l'accès au travail décent. Cette combinaison permet de distinguer divers niveaux de formalité ou plus exactement de conformité des entreprises avec les obligations fiscales, juridiques, du travail et de la protection sociale, certaines unités économiques étant proches de la formalisation, d'autres en revanche nécessitant un processus important d'accompagnement et de développement des conditions favorables à une formalisation pérenne.

1.1.2 Accompagner vers la formalisation

La Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, adoptée par la Conférence internationale du Travail (CIT) en juin 2015, est la première norme internationale qui traite de l'économie informelle dans sa totalité et sa diversité. Elle pose explicitement que la transition vers l'économie formelle est la voie obligée pour faire du travail décent une réalité pour tous et promouvoir un développement inclusif. Dans ce sens, elle fournit aux mandants tripartites (gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) des orientations sur la manière de faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

La Recommandation prend acte de la grande diversité des situations dans l'économie informelle et tient notamment compte de la spécificité des contextes nationaux et des priorités des divers pays eu égard à la transition vers l'économie formelle. Le champ d'application est large et clairement délimité: la recommandation s'applique à tous les travailleurs et à toutes les unités économiques – entreprises, entrepreneurs, ménages – de l'économie

Que signifie la formalisation pour l'entreprise ?

Encadré 3

La formalisation de l'entreprise désigne le processus dans lequel s'engagent les entreprises lorsqu'elles formalisent leurs activités. Ce processus revêt plusieurs dimensions :

- ✘ enregistrement et obtention d'une autorisation d'exercer auprès des autorités nationales, régionales et municipales ;
- ✘ accès à un système de protection sociale pour le propriétaire de l'entreprise et ses employé(e)s ;
- ✘ mise en conformité avec le cadre légal, y compris la législation en matière fiscale, de sécurité sociale et du travail.

La formalisation se fait par étapes. Un entrepreneur peut par exemple disposer d'une autorisation municipale d'exercer pour gérer l'entreprise sur son site, mais il peut ne pas s'être enregistré auprès des services fiscaux, du travail et de la sécurité sociale.

Source : (BIT, 2017b)

informelle, en soulignant que l'emploi informel existe dans tous les secteurs de l'économie, tant dans les espaces publics que dans les espaces privés. (BIT, 2017a).

Elle préconise la mise en place de stratégies nationales coordonnées et intégrées (politiques, législation, administrations concernées, etc.), basées sur des diagnostics contextuels permettant le développement de mesures incitatives adaptées. Le but affiché des initiatives de formalisation des entreprises et leurs travailleurs est de créer des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, de réduire la pauvreté et de remédier à la marginalisation de ceux qui sont tout particulièrement exposés aux plus graves déficits de travail décent dans l'économie informelle, notamment les femmes, les jeunes, les migrants, les personnes âgées, les peuples indigènes et tribaux, les personnes vivant avec le VIH ou affectées par le VIH ou le sida et les personnes handicapées. Pour les États, un objectif supplémentaire est d'accroître les recettes publiques. Les organisations d'employeurs voient par ailleurs dans ces initiatives un moyen de lutter contre la concurrence déloyale.

La Recommandation n° 204 distingue deux types d'entrepreneurs (employeurs et travailleurs à leur propre compte) de l'économie informelle :

- ✘ Les entrepreneurs de nécessité : Ceux qui n'ont ni l'ambition, ni les moyens ou les connaissances suffisantes pour se formaliser. Ces acteurs vulnérables sont exposés à la précarité et ne sont pas à même de faire croître leur activité. Pour ce premier groupe, l'objectif est de réduire les déficits de travail décent et de créer les conditions nécessaires à une formalisation à moyen terme. Cela comprend notamment un accès aux moyens de production, aux financements, aux marchés, à un revenu supérieur et stable ainsi que le renforcement des capacités et l'amélioration de la productivité.
- ✘ Les entrepreneurs d'opportunité : Ceux qui pourraient potentiellement se formaliser s'ils en ont la possibilité et/ou qu'ils y sont incités. Pour ce groupe, il est important d'accroître leur productivité et de mettre en place des incitations et un appui, tout en renforçant la conformité et le contrôle.

Ces entrepreneurs ont tendance à faire le choix de se formaliser ou pas: ils comparent les coûts escomptés de l'entrée et du maintien dans la formalité avec les avantages que cela présente. Lorsqu'aucun « argument de rentabilité » ne justifie la formalisation, de nombreux entrepreneurs préfèrent exercer à l'abri du regard du régulateur. Plusieurs stimulants incitent ainsi les entreprises à rester dans l'informel, parmi lesquels : les charges fiscales et sociales élevées et globalement la différence entre le coût total du travail dans une économie officielle et celui dans l'économie informelle, ainsi que la qualité des institutions, la bureaucratie excessive et le manque de transparence.

Dans ce contexte, la Recommandation n° 204 souligne la nécessité de développer des approches multidimensionnelles et un ensemble de mesures de formalisation visant à:

- ✘ **Réduire les barrières à l'entrée et les coûts de conformité** par la simplification de l'enregistrement, de l'obtention de l'autorisation d'exercer et de la mise en

conformité et en réduisant les taxes ou autres obligations financières;

- ✘ **Inciter à la formalisation** en facilitant l'accès aux marchés publics et privés, en améliorant l'accès à la protection sociale y compris pour les travailleurs à leur compte ;
- ✘ **Améliorer la productivité de l'entreprise** en rendant l'entreprise plus performante, en lui dispensant des compétences techniques et en lui ouvrant l'accès au financement, à la propriété, aux facteurs de production, aux technologies et aux services de développement de l'entreprise ;
- ✘ **Faciliter le dialogue** en aidant les organisations d'employeurs à mettre en place des services adaptés aux besoins de l'économie informelle et en encourageant, par des actions de sensibilisation, la participation des associations d'entrepreneurs, d'entreprises et de travailleurs informels et autres organes représentatifs informels ;
- ✘ **Renforcer la mise en application et le contrôle** en adoptant des mesures préventives et correctives. (BIT, 2017b)

1.2 Une présentation générale du secteur informel (non agricole) au Sénégal

1.2.1 Un poids important dans l'économie nationale

L'emploi informel concerne 90 pour cent de l'emploi au Sénégal¹¹. Plus de 70 pour cent de cet emploi informel se trouve dans des entreprises du secteur informel. L'économie sénégalaise se caractérise par une forte présence du secteur informel qui contribue à hauteur de 41,6 pour cent du PIB et 39,8 pour cent de la production nationale (DPEE, 2018). Le secteur informel est présent dans presque toutes les branches de l'économie et constitue un important pourvoyeur d'emplois ; L'emploi dans le secteur informel est estimé à 60 pour cent de l'emploi total non agricole. Les UPI utilisent ainsi la quasi-totalité de

¹¹ Définition harmonisée du BIT, ENES 2015.

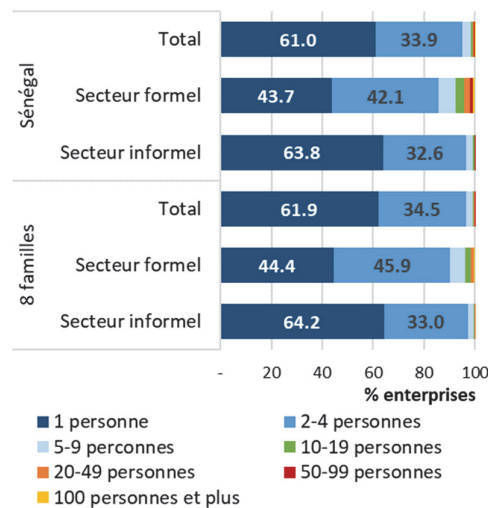
la main d'œuvre non qualifiée, voire également une partie de celle qualifiée. Cependant, les niveaux de productivité de ces UPI sont faibles, en raison du manque d'infrastructures adéquates, de la difficulté d'accès au financement et aux intrants ainsi que de la faiblesse du capital des unités. De plus, le secteur informel ne contribue que faiblement aux recettes fiscales ; en dépit de la mise en œuvre de la Contribution Globale Unique (CGU), il ne contribue qu'à hauteur de 3 pour cent des recettes fiscales intérieures (DPEE, 2018).

1.2.2 Les caractéristiques des entreprises informelles

Des entreprises de petite taille

Selon le RGE 2016, le secteur informel est essentiellement composé de personnes qui créent leur propre emploi et travaillent à leur compte (63,8 pour cent). Globalement, 99,3 pour cent des UPI comptent moins de 10 travailleurs et le secteur informel est ainsi largement composé de très petites et de petites entreprises (graphique 2). Toutefois, comme souligné plus haut, le secteur informel répond à des caractéristiques très diverses et inclut également de grandes entreprises qui pourraient sans problème se formaliser mais qui choisissent de ne pas le faire. Ainsi, un quart des entreprises de 50 à 99 employés et 5,4 pour cent des entreprises de 250 employés et plus opèreraient de manière informelle (BIT, 2019).

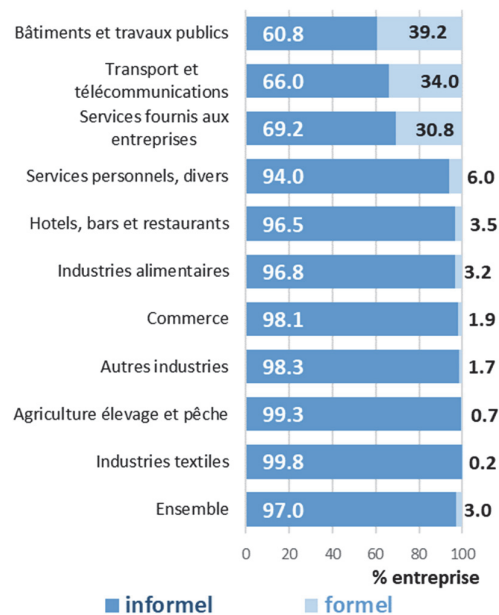
Graphique 2: Distribution des unités économiques informelles et formelles en fonction de leur taille (en pourcentage)



Source : RGE, 2016

Le secteur informel est présent dans tous les secteurs d'activité

Graphique 3: Répartition des entreprises par branche d'activité selon la forme d'exploitation



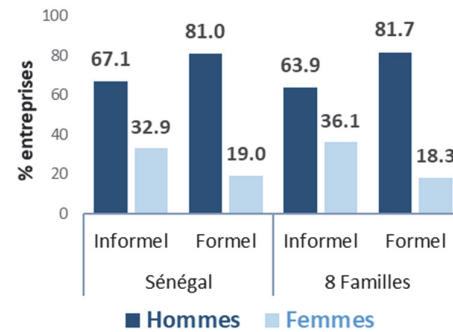
Source : RGE, 2016

Le RGE 2016 montre que le secteur informel domine très largement dans toutes les branches d'activité avec une proportion d'unités informelles supérieure à 90 pour cent, en dehors des branches des bâtiments et travaux publics (BTP), des services aux entreprises et des transports et télécommunication (graphique 3). On notera toutefois que le RGE exclut de son inventaire les acteurs qui ne disposent pas d'un local aménagé¹² et par conséquent une part très importante des acteurs des BTP (maçons, peintres, ferrailleurs, etc.) et des transports (transporteurs individuels) ; ces secteurs, avec les extractions, comptent justement la plus forte densité d'établissements ne disposant pas de locaux professionnels (Diouf, 2019). Le commerce est le secteur d'activité qui rassemble le plus grand nombre d'UPI (52,7 pour cent), les industries (25,7 pour cent) les services aux entreprises (15,5 pour cent).

Les femmes, les jeunes et les travailleurs les moins instruits sont les plus exposés à l'emploi dans le secteur informel

Certains groupes sont plus exposés que les autres au fait d'opérer dans le secteur informel et à l'emploi informel en général. Globalement 94,1 pour cent des femmes entrepreneurs opèrent dans le secteur informel contre 86,0 pour cent des hommes. Ces forts taux d'informalité parmi les femmes concernent surtout les secteurs de la restauration, du commerce et de la transformation de produits alimentaires et de la pêche (post-prise). Dans les secteurs de la mécanique automobile, de la couture et confection et de la menuiserie, secteurs plus masculins, la minorité de femmes entrepreneurs tend à être moins exposée à l'informalité.

Graphique 4: Distribution des unités économiques informelles et formelles selon le sexe de l'entrepreneur



Source : RGE 2016

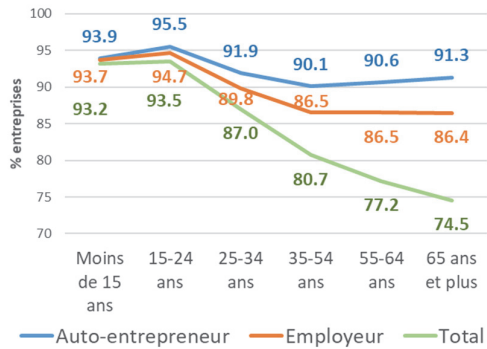
Néanmoins, bien que les femmes soient plus exposées, les entreprises du secteur informel sont dans leur majorité dirigées par des hommes : 67,1 pour cent des activités informelles couvertes par le RGE sont dirigées par des hommes et 32,9 pour cent par des femmes.

Plus de 90 pour cent des emplois des jeunes se trouvent dans le secteur informel (ICEJA, 2014). La cartographie réalisée par le BIT montre par ailleurs que la proportion d'unités économiques informelles décroît avec l'augmentation de l'âge de l'entrepreneur et de l'ancienneté de l'entreprise. Cette tendance est surtout observée au niveau des employeurs avec une tendance à la formalisation lorsque l'activité perdure, ce qui peut s'expliquer par l'accumulation d'expérience, l'accès au capital, l'expansion de l'activité ou la cessation d'activités non viables lors des premières années d'exercice. En revanche, quel que soit l'âge de l'entrepreneur, les activités des travailleurs à leur propre compte restent à plus de 90 pour cent dans l'informel (BIT, 2019).

¹² L'analyse des données de l'ENES permet d'estimer la part de l'emploi non couvert par le RGE dont de nombreux travailleurs particulièrement exposés à l'informalité. Selon l'ENES 2015, en plus de l'agriculture, d'autres travailleurs, exclus du RGE, incluent

les travailleurs à domicile (21 pour cent) et les travailleurs ambulants et tabliers (10,3 pour cent). Ces deux groupes représentent plus de 30 pour cent de l'emploi dans le secteur informel au Sénégal et plus d'un tiers des travailleurs à leur propre compte.

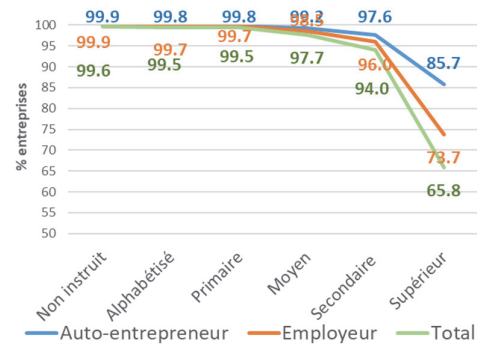
Graphique 5 : Pourcentage d'unités économiques informelles selon l'âge de l'entrepreneur et le statut dans l'emploi



Source : RGE 2016

De même, le niveau d'éducation est également un facteur d'accès à la formalité et de formalisation. Le taux d'informalité des unités économiques diminue avec l'augmentation du niveau d'instruction des entrepreneurs. Alors que près de la totalité des entrepreneurs non instruits gèrent des unités économiques informelles, cette proportion se réduit avec le niveau d'éducation. La proportion d'entreprises informelles reste néanmoins élevée, y-compris parmi les plus instruits. Là aussi, la relation positive entre niveau d'éducation et formalité de l'entreprise est plus marquée au niveau des employeurs que parmi les travailleurs à leur propre compte (BIT, 2019).

Graphique 6 : Pourcentage d'unités économiques informelles selon le niveau d'éducation le plus élevé de l'entrepreneur

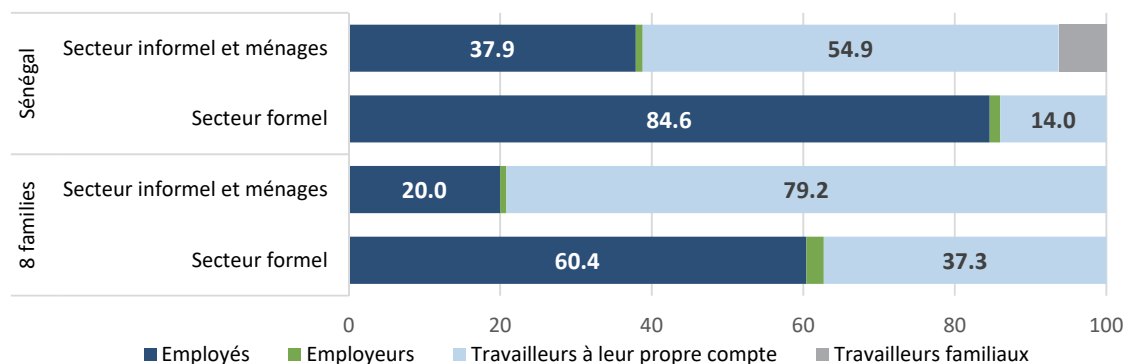


Source : RGE 2016

Les travailleurs à leur propre compte représentent la majorité de l'emploi dans le secteur informel (hors agriculture)

Les données de ENES 2015 (graphique 7) montrent que les travailleurs à leur propre compte représentent globalement 54,9 pour cent de l'emploi dans le secteur informel. Cette proportion est encore plus élevée au sein des 8 familles cartographiées par le BIT où elle s'élève à 79,2 pour cent, ce qui s'explique par l'influence du commerce informel dont 90,7 des travailleurs sont à leur propre compte. Les employeurs ne constituent qu'une faible proportion, 0,9 pour cent, des travailleurs du secteur informel ; la taille des unités informelles est réduite mais l'emploi dans le secteur informel compte néanmoins 37,9 pour cent de travailleurs salariés. Au sein des 8 familles, la proportion d'employés dans le secteur informel est de 20 pour cent.

Graphique 7: Distribution de l'emploi dans le secteur formel et dans le secteur informel par statut dans l'emploi



Source : ENES 2015

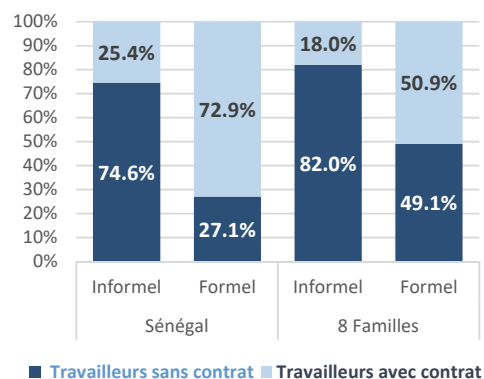
1.2.3 Informalité et travail décent

Tel que défini par l'OIT, le travail décent résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes.

Le secteur informel se caractérise par sa facilité d'entrée pour la majorité des jeunes sortant du système scolaire et qui vont pouvoir y trouver un lieu de formation et d'insertion. L'offre de formation technique et professionnelle formelle existante, publique et privée, n'est en effet pas en mesure d'absorber la demande émanant de ces jeunes qui n'ont d'autre solution, pour accéder à un emploi, que d'entrer en apprentissage dans les UPI. Le secteur informel est ainsi considéré comme un levier essentiel de lutte contre la précarité, le chômage et le sous-emploi. Cependant, les données des différentes enquêtes dont l'Enquête Nationale sur l'Emploi au Sénégal (ENES, 2015) mettent en évidence le risque plus important de déficits de travail décent auquel font face les travailleurs du secteur informel et plus généralement les travailleurs en emploi informel. La cartographie réalisée par le BIT (BIT, 2019) souligne notamment la plus grande précarité des emplois, l'exposition accrue aux risques (y-compris en termes d'heures excessives de travail et le déficit de protection.

✘ **Un emploi précaire :** 74,6 pour cent des salariés du secteur informel (hors agriculture) n'ont pas de contrat de travail (de même que 27,1 pour cent des salariés du secteur formel), avec peu de différence entre hommes et femmes. Au sein des 8 familles, les proportions de salariés sans contrat sont supérieures dans le secteur informel comme dans le formel ; la proportion de femmes salariées sans contrat de travail est inférieure à celle des hommes dans le secteur informel (74.6 pour cent des femmes sont sans contrat contre 84,3 pour cent des hommes).

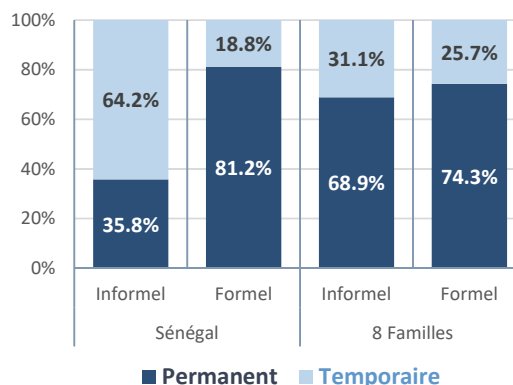
Graphique 8 : Existence de contrats de travail



Source : RGE 2016

Par ailleurs, 35.8 pour cent des employés du secteur informel (hors agriculture) travaillent sur une base temporaire (18,8 pour cent dans le secteur formel), sans différence notable entre hommes et femmes. Au sein des 8 familles, la majorité des travailleurs bénéficient d'un emploi permanent quelle que soit la nature formelle ou informelle des unités économiques.

Graphique 9 : Caractère permanent ou temporaire du travail



Source : RGE 2016

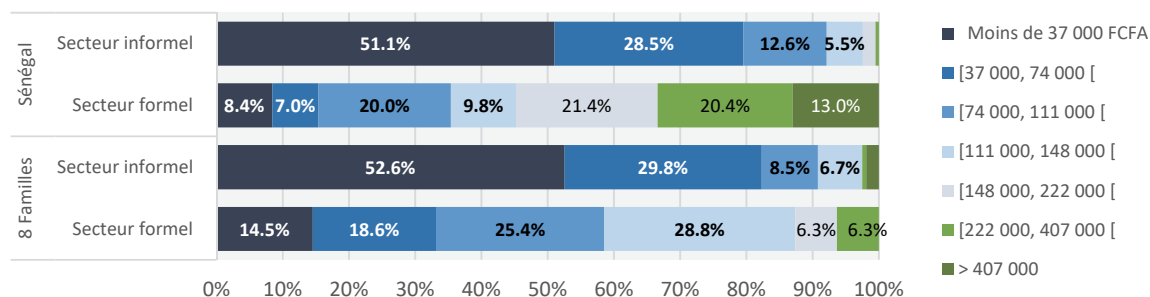
✘ **Un temps de travail excessif pour certains ... :** La législation du travail au Sénégal fixe la durée légale du travail hebdomadaire à 40 heures. Toutefois, 73,6 pour cent des travailleurs du secteur informel (non agricole) réalisent des semaines de plus de 40 heures et 55 pour cent travaillent plus de

48 heures. Ces horaires excessifs entraînent des risques de santé et sécurité au travail accrus pour ces travailleurs qui ne bénéficient le plus souvent d'aucune protection que ce soit en termes préventif ou curatif.

✘ **... Et insuffisant pour d'autres :** A l'inverse, environ 20 pour cent des travailleurs ont des semaines de moins de 35 heures. Les travailleurs à leur propre compte sont tout particulièrement concernés : 22,2 pour cent d'entre eux travaillant moins de 35 heures par semaine. Les problèmes d'écoulement de la production et d'accès aux matières premières mentionnés parmi les principales contraintes peuvent limiter les capacités de production ou le niveau d'activité avec un impact sur le nombre d'heures de travail. Les femmes sont particulièrement concernées. En plus de contraintes limitant leur activité (manque de capital et d'investissement contraignant l'expansion possible de leur activité), elles cumulent obligations familiales, heures passées aux tâches domestiques sans rémunération et emploi.

✘ **Une rémunération du travail et des profits peu élevés :** Plus de la moitié des salariés du secteur informel hors agriculture (51,1 pour cent) gagnent moins de 37 000 FCFA par mois (le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) mensuel au moment du RGE 2016 s'élevait à 36.243 FCFA). La situation est particulièrement critique parmi les femmes employées dans les entreprises informelles. Plus des trois quarts (77,9 pour cent) gagnent moins de 37 000 FCFA par mois contre 42,6 pour cent des hommes. Seuls 7,9 pour cent des salariés du secteur informel ont un salaire mensuel supérieur à 110 000 FCFA (8,7 pour cent des hommes et 6,2 pour cent des femmes). Le salaire du travailleur est généralement fixé à partir d'une entente directe entre l'employeur et l'employé et outre des salaires faibles, les avantages (congés payés, sécurité de revenus en cas de maladie, de maternité, ou d'accident du travail, couverture santé, etc.) sont réduits, sinon inexistantes, en l'absence d'application de la réglementation du marché du travail.

Graphique 10: Distribution des emplois salariés en fonction de la tranche de salaire (FCFA)

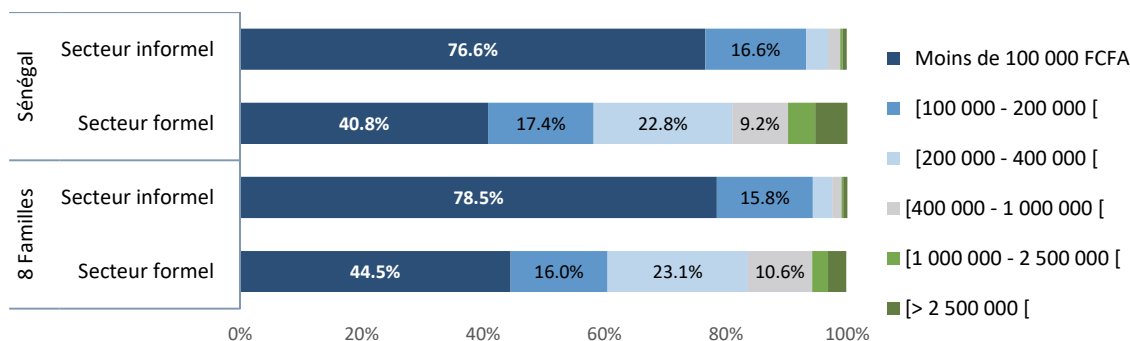


Source : ENES 2015 dans (BIT, 2019)

Plus des deux tiers (71,2 pour cent) des entrepreneurs du secteur informel déclarent avoir un chiffre d'affaires inférieur à 100.000 FCFA par mois. Les femmes sont de nouveau principalement concernées avec 85,7 pour cent des femmes entrepreneurs, contre 58,8 pour cent des hommes, déclarant un chiffre d'affaires mensuel inférieur à 100.000 FCFA. Plus de 99 pour cent des entrepreneurs du

secteur informel sont, selon le niveau de leur chiffre d'affaires annuel, en dessous des seuils permettant de distinguer entre le Système minimal de trésorerie et le système normal selon le nouveau système comptable désormais appelé SYSCOHADA. Quasiment tous entrent dans le cadre du Système minimal de trésorerie (voir section 2.2.3. Les obligations comptables).

Graphique 11 : Distribution des emplois des travailleurs indépendants en fonction de la tranche de chiffre d'affaires (FCFA)



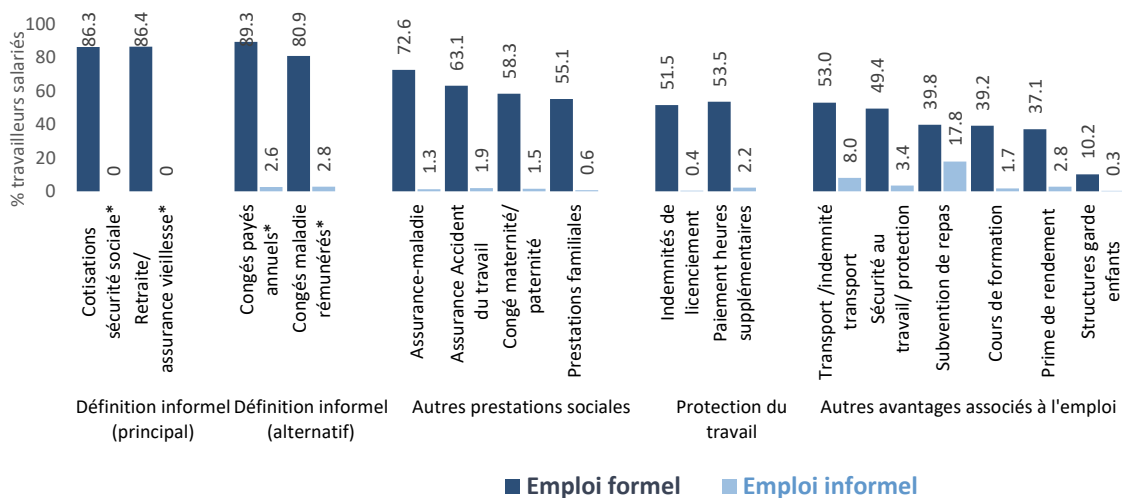
Source : ENES 2015 dans (BIT, 2019).

✘ **Une absence de protection sociale et autres avantages** : comme souligné plus haut, les avantages en nature fournis par l'employeur sont réduits et les déficits de protection sont importants. L'inscription aux Institutions de Prévoyance Sociale (Caisse de Sécurité Sociale (CSS), Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et Institutions de Prévoyance Maladie (IPM)) étant retenue comme critères principaux pour définir la nature informelle de l'emploi salarié, aucun travailleur salarié informel n'est couvert par ces prestations, par définition. De même, les travailleurs indépendants ne sont pas couverts (selon la loi) par le régime de sécurité sociale hormis la branche des risques professionnels de la CSS

à laquelle ils peuvent adhérer volontairement (voir point 2.2.2 plus bas).

Les seuls avantages dont semblent bénéficier les salariés en emploi informel sont la subvention des repas (17,8 pour cent des employés) et le transport ou subvention de transport (8 pour cent). La sécurité au travail est minimale pour les salariés en emploi informel : seulement 1,9 pour cent des salariés informels sont couverts par une assurance en cas d'accident du travail et seulement 3,4 pour cent disposent d'équipements/ de vêtements de protection. (BIT, 2019).

Graphique 12 : Avantages et prestations des salariés en emploi informel au Sénégal



Source : ENES 2015 dans (BIT, 2019)

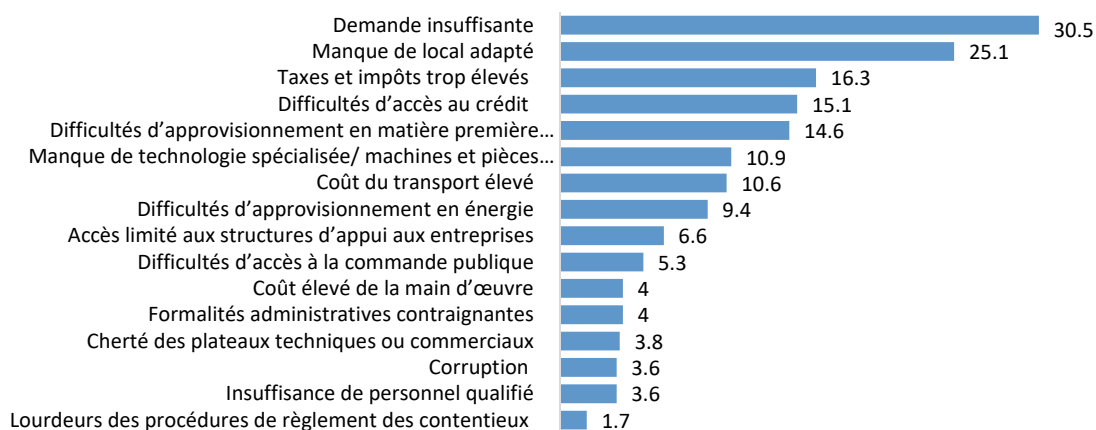
✘ **Un déficit de dialogue social** : Comme souligné dans la partie 3 plus bas, les travailleurs du secteur informel sont très peu présents (seulement 2 pour cent) dans les organisations syndicales. Ces travailleurs ne sont que peu protégés juridiquement et socialement, même s'il existe des pratiques informelles de médiation qui s'appuient sur la parenté et les réseaux sociaux. Ce contexte mobilise (notamment avec sa sixième séance plénière, en octobre 2016) le Haut-Conseil du Dialogue Social qui s'inscrit dans les objectifs du Plan Sénégal Émergent avec pour objectif de promouvoir le dialogue social dans

l'économie informelle, la transition vers l'économie formelle et le développement des petites et moyennes entreprises.

1.2.4 Les défis / obstacles les difficultés rencontrées par les UPI

Le RGE 2016 et la cartographie réalisée par le BIT sur les 8 familles relèvent une diversité de difficultés, dont les principales sont listées dans le graphique 13, auxquelles sont confrontées les unités économiques et particulièrement celles du secteur informel.

Graphique 13 : Répartition des unités informelles selon la principale contrainte perçue par les entrepreneurs (en pourcentage, 2016)



Source : RGE 2016

Deux types de contraintes sont apparissent dans ce graphique :

- ✘ Les difficultés liées à l'entrepreneuriat ; et
- ✘ Celles liées à la formalisation.

Ces dernières (contraintes liées à la réglementation, au paiement des taxes et impôts, aux lourdeurs administratives, etc.) sont développées dans les sections suivantes.

Concernant celles liées à l'entrepreneuriat, les difficultés d'écoulement de la production demeurent la principale contrainte pour près d'un entrepreneur sur quatre qui sont confrontés à un environnement fortement concurrentiel et un manque de clientèle. Une étude réalisée par

WIEGO auprès d'acteurs essentiellement du petit informel illustre cette difficulté : pour les vendeurs et vendeuses dans les rues ou marchés, la concurrence implique de réduire les prix et/ou vendre à crédit afin de fidéliser la clientèle, sans avoir les mêmes possibilités offertes par leurs fournisseurs (WIEGO, 2019a). Viennent ensuite des difficultés structurelles parmi lesquelles le manque de local adapté, la corruption, la cherté des plateaux techniques ou commerciaux, le difficile accès à l'appui, etc.

Parmi les autres contraintes importantes :

- ✘ **Le manque d'un lieu et/ou d'un local adapté** constitue la seconde difficulté rencontrée par

les UPI selon le RGE 2016. Selon les données du RGE 2016, les UPI exercent leurs activités en premier lieu dans des boutiques ou kiosques (32,2 pour cent des UPI), des ateliers (26,7 pour cent) ou sur des étales (15,8 pour cent). Le focus sur les 8 familles montre que les marchés publics représentent un lieu important de travail qui concerne 28,5 pour cent de l'ensemble des travailleurs du secteur informel. Seulement 12,5 pour cent des travailleurs du secteur informel dans ces 8 familles œuvrent dans un local fixe et une grande majorité sont des travailleurs ambulants, à domicile ou sur les marchés publics. La recherche d'un local adapté et/ou l'amélioration d'un local constitue par ailleurs le premier besoin de financement exprimé.

- ✘ **L'accès au financement** formel constitue une difficulté fortement ressentie et limite le développement des activités des UPI. Le RGE 2016 indique que la famille et les amis sont les sources sollicitées par le plus grand nombre d'entrepreneurs du secteur informel (plus d'un tiers que ce soit pour l'ensemble des unités informelles au Sénégal ou pour les 8 familles). Le microcrédit est la seconde source la plus sollicitée par les entrepreneurs du secteur informels au Sénégal (24 pour cent des informels et 35 pour cent des formels), avant les tontines (23 pour cent), les banques et les fonds d'appui. Les banques et les microcrédits sont des sources de financement principalement sollicitées par les entrepreneurs du secteur formel.

A noter que les récents résultats sur la base de l'enquête ERI-ESI du Sénégal révèlent qu'au niveau du Sénégal, les trois principales difficultés mentionnées par les unités de production informelles sont les difficultés liées à la technique de fabrication (39,3 pour cent), suivi du manque de machines (34,5 pour cent) et de l'approvisionnement en matières premières (22,2 pour cent). Face à ces difficultés et en termes d'appuis souhaités, les entrepreneurs du secteur informel mentionnent l'accès à de grosses commandes (63,2 pour cent des entrepreneurs informels), et l'aide pour l'accès au crédit (53,4 pour cent) (ERI-ESI 2017).

Le RGE 2016 indique que les UPI utilisent en premier lieu les fonds propres de l'entrepreneur (53,8 pour cent des UPI) et le soutien d'amis et/ou membres de la famille (24,7 pour cent). Les tontines sont également utilisées (18,5 pour cent) de même que les produits de microfinance (17,1 pour cent). En revanche, les banques commerciales sont très peu utilisées (5,2 pour cent). Les principales raisons sont très certainement l'absence d'information comptable et financière sur l'activité, des conditions d'accès aux crédits bancaires non adaptées aux besoins et capacités des opérateurs informels, des coûts élevés des services, ainsi qu'une incertitude sur le développement futur de l'activité. L'origine des financements utilisés au sein des 8 familles est similaire. L'enquête ENSIS en 2011 soulignait l'importance des fournisseurs, pour la plupart formels, dans le financement du fonds de roulement et des besoins de trésorerie des UPI, dénotant ainsi l'importance des grandes entreprises dans le fonctionnement des entreprises informelles. Enfin, les résultats récents obtenus sur la base de l'enquête ERI-ESI viennent confirmer l'utilisation principalement de ressources personnelles et de la famille pour le financement du démarrage de l'activité. En effet 57,6 pour cent des entrepreneurs mentionnent l'épargne personnelle et les tontines pour le financement du démarrage de l'activité et 20 pour cent citent l'usage de prêts informels auprès d'amis et de parents (ERI-ESI 2017).

- ✘ Un faible nombre de petites et moyennes entreprises (PME) accède aux **marchés publics**, malgré les nombreuses facilitations du Code des marchés publics, concernant notamment les capacités financières et techniques des candidats et la possibilité de mutualiser celles-ci pour concourir. Toutefois les contraintes d'accès à l'information et financières persistent. L'Administration centrale de la Direction centrale des marchés publics (DCMP) a mis en place un portail des marchés publics (www.marchespublics.sn) et élaboré un Guide pour l'accès des PME à la commande publique. Ce dernier stipule notamment que « *Pour soumissionner aux marchés publics, la PME doit respecter les*

préalables relatifs à la formalisation comme l'inscription au registre de commerce et la disponibilité d'un numéro d'immatriculation (NINEA). En plus des deux documents susmentionnés, la PME doit être en règle avec la Caisse de Sécurité sociale, l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES), l'Inspection du Travail, les services chargés des recouvrements fiscaux et la redevance de

régulation » (DCMP, 2016) ; ce qui exclut les UPI.

De fait, le RGE 2016 montre que seulement 11,3 pour cent des entreprises du secteur informel ont une connaissance des marchés publics. Ces derniers restent plutôt réservés aux moyennes et grandes entreprises du secteur formel.

2

Le cadre et les défis de la formalisation

Il existe au niveau mondial, régional et national un ensemble d'instruments qui offrent un cadre à la transition de l'économie informelle et notamment des entreprises informelles vers l'économie formelle et globalement au développement d'un tissu d'entreprises modernes. Cette section passe en revue ce cadre et l'application des normes, des conventions et de l'ensemble des règlements et loi relatifs au secteur informel et à sa transition vers l'économie formelle au Sénégal. Elle s'intéresse également au comportement des UPI au sein de ce cadre.

La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle au sein des Objectifs du développement durable

Encadré 4

L'objectif 8 « *Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous* »

Indicateur 8.3. « *Promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et stimulent la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel, y compris par l'accès aux services financiers.* »

La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle contribue aux Objectifs du développement durable. Elle participe à l'amélioration de la productivité économique (cible 8.2), l'efficacité de la production et de l'utilisation des ressources (cible 8.4), l'accès aux services financiers et l'intégration des petites industries aux chaînes de valeur (cibles 8.3 et 9.3).

2.1 Cadre normatif, juridique et réglementaire

2.1.1 Normes internationales

Plusieurs normes ont été adoptées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), parmi lesquelles la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par 58 Etats membres en 1948 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui, en son

article 6, reconnaît « le droit au travail, qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté».

Plus spécifiquement, l'OIT a adopté différents instruments internationaux, dont les principaux sont listés en annexe 2, issus d'un long processus de discussions, de débats de rencontres tripartites et de conférences depuis 1960. Parmi ces instruments, le Sénégal a ratifié l'ensemble des Conventions fondamentales relatives au droit du travail. Ces instruments, parmi lesquels la Recommandation n°204, soulignent les déficits de travail décent au sein du secteur informel et plus largement de l'économie informelle, surtout en termes de manque d'accès à la sécurité sociale, au dialogue social et aux droits du travail, et par rapport au manque d'opportunités d'accès à des emplois de qualité.

Globalement, les normes internationales considèrent la transition vers l'économie formelle comme un élément fondamental de toute stratégie de développement : elle contribue à la croissance économique, et au maintien de recettes fiscales saines nécessaires au bon fonctionnement des services publics. De plus, la transition vers l'économie formelle est une condition nécessaire (malheureusement pas toujours suffisante) au travail décent. Elle permet par ailleurs aux entreprises d'accéder plus facilement à des services financiers et non-financiers, à concourir aux appels d'offres publics et privés, normalement réservés aux entreprises formelles.

2.1.2 Normes régionales, communautaires et bilatérales

Plusieurs instruments de l'Union Africaine comportent des dispositions relatives aux entreprises. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981) prévoit ainsi l'égalité en droit pour tous, y compris dans le travail (art.15) ce qui comprend de bonnes et équitables conditions de travail et des salaires égaux à travail égal. Le protocole à cette charte (2003) fixe un ensemble de mesures relatives aux droits de la femme et interdit toute discrimination basée sur le genre ; il prévoit l'égalité dans tous les aspects du travail, y compris pour le secteur informel. De même, la Charte africaine des droits

et du bien-être de l'enfant (1999) se réfère aux normes de l'OIT concernant le travail des enfants.

Des dispositions communautaires déterminent également les statuts, le fonctionnement, les incitations et les contraintes des entreprises. Ces dispositions fournissent un cadre visant à harmoniser et à coordonner les législations nationales :

✕ Les différentes formes de statuts juridiques des entreprises sont régies au Sénégal depuis le 1er janvier 1998 par l'Acte Uniforme de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) portant sur le Droit des Sociétés commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique. L'OHADA regroupe, aujourd'hui les 14 pays de la Zone franc CFA, plus les Comores et la Guinée Conakry, avec pour principal objectif d'harmoniser le droit économique dans les États membres ainsi que de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire. Dans ce cadre, trois actes de droit pertinents à la formalisation des entreprises et de leurs travailleurs ont été élaborés par le droit OHADA :

- L'Acte Uniforme révisé relatif au Droit Commercial Général ([AUDCG](#)) de 2010 a établi le statut de l'Entrepreneur (article 30 de l'Acte uniforme). Il s'agit d'un statut transitoire d'entrepreneur individuel qui permet à ce dernier de se risquer à une activité commerciale avant de devenir un entrepreneur formel. Ce statut bénéficie des avantages liés au statut de commerçant, sans toutefois devoir se soumettre à toutes les obligations. Le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises, en processus d'adoption au Sénégal lors de la réalisation du diagnostic mais récemment adopté, vise notamment à mettre en place ce statut, comme d'autres pays l'ont déjà fait tels que le Maroc et le Bénin.

- L'Acte Uniforme révisé relatif aux Sociétés Commerciales et au Groupement d'Intérêt Economique ([AUSCGIE](#)) de 2014 institue deux formes commerciales, à savoir le Groupement d'Intérêt Economique (GIE)

et la Société à Responsabilité Limitée (SARL) Unipersonnelle ;

- L'Acte Uniforme relatif au droit des Sociétés Coopératives de 2010 définit le droit encadrant ce type d'entreprises à gestion communautaire, utiles à la formalisation groupée d'UPI via l'enregistrement obligatoire au Registre des Sociétés Coopératives.

Le statut de l'entrepreneur

Encadré 5

Le statut de l'entrepreneur, défini à l'article 30 de l'Acte Uniforme Révisé portant sur le Droit Commercial Général (AUDCG), est un statut légal dédié aux entrepreneurs qui opèrent aujourd'hui dans l'informel. Ce statut permet aux personnes physiques menant une activité commerciale, artisanale, civile ou agricole d'opérer de manière déclarée (donc légale) et d'avoir, par exemple, accès à des solutions de financement. Le statut d'entrepreneur s'acquiert par simple déclaration auprès des greffes du tribunal compétent, généralement le tribunal du commerce du lieu de l'activité. Cette déclaration est en principe gratuite et comporte comme seule formalité de remplir un formulaire en renseignant nom, prénom, description de l'activité, adresse d'exercice de l'activité, justificatif d'identité et justificatif du régime matrimonial.

L'AUDCG fixe comme seule condition pour bénéficier de ce statut, un chiffre d'affaires annuel à ne pas dépasser. Depuis le 1^{er} janvier 2018, avec l'entrée en vigueur de l'Acte Uniforme Relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière (AUDCIF), ce seuil est fixé à 30 millions FCFA pour les services, 40 millions pour les artisans et assimilés et à 60 millions FCFA pour les activités de négoce. Si le chiffre d'affaires de l'entrepreneur excède ce seuil durant deux années consécutives, il devra immatriculer son activité au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) et à d'autres entités requises selon le droit national en vigueur. L'AUDCG de l'OHADA prévoit que l'entrepreneur n'est autorisé à démarrer son activité qu'après réception du document de dispense d'immatriculation au RCCM par cette même institution. L'entrepreneur a l'obligation de tenir une comptabilité formelle, mais simplifiée avec un livret comptable journalier faisant inventaire des entrées et sorties financières et le montant des emplois.

Concernant les aspects incitatifs du statut de l'Entrepreneur, L'AUDCG prescrit d'y adjoindre des avantages fiscaux et de potentiels exemptions de contributions sociales, et laisse le soin à chaque pays de déterminer individuellement les types d'incitations qu'il souhaite associer à ce statut.

Source : d'après (BIT, 2018a)

✘ D'autres dispositions communautaires sont également issues des organisations d'intégration juridique et économique, telles que l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) et la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI) et la Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances (CIMA). L'UEMOA a ainsi adopté en mars 2014 le Règlement N°01/2014/CM/UEMOA portant Code communautaire de l'artisanat de l'UEMOA, traduisant la volonté des États membres de renforcer la promotion et l'insertion de

l'artisanat sur le marché régional et international. S'il ne fait pas mention du secteur informel, ce Règlement donne une définition et une classification des activités artisanales et des artisans. L'UEMOA a également adopté en décembre 2016 une charte communautaire pour soutenir les PME avec pour objectif de promouvoir ces entreprises qui constituent la très grande majorité du tissu économique de l'Union, et de les doter d'un cadre légal et réglementaire et de les promouvoir.

Statuts de l'entreprise

Encadré 6

Le statut juridique de l'entreprise détermine, très largement, la vie de celle-ci. Il influence même la vie des associés. Il est donc important d'opter pour un statut qui correspond le mieux :

- aux motivations et objectifs des entrepreneurs ;
- au contexte socio-économique et juridique du pays ;

Les formes juridiques en vigueur au Sénégal sont régies par l'acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du G.I.E. Il s'agit notamment de :

- l'Entreprise individuelle ;
- le Groupement d'Intérêt Économique (GIE);
- la Société à Responsabilité Limitée (SARL)
- la Société Anonyme (SA)
- la Société en Nom Collectif (SNC)
- la Société en Commandite Simple (SCS)
- la Société civile
- la Société coopérative

Les avantages et inconvénients liés aux statuts de l'entreprise (extrait du Guide du créateur d'entreprise de l'APIX)

Statut juridique	Avantages	Inconvénients
Entreprise individuelle	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Aucun capital minimum exigé pour le démarrage ; ✘ Formalités de constitution rapides et simplifiées (elles sont réalisées en 48 heures via les Bureaux de Création d'Entreprise de l'APIX) ; ✘ Coût de constitution assez faible ; ✘ Régime fiscal forfaitaire, incitatif et très souple. 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Responsabilité illimitée de l'entrepreneur en cas de faillite ; ✘ Patrimoine de l'entrepreneur engagé ; ✘ Faible crédibilité vis-à-vis des partenaires, banques, fournisseurs, clients ; ✘ Accès difficile au crédit.
S.A.R.L	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Capital minimum exigé pas trop important 100.000 FCFA ✘ Responsabilité limitée : les associés ne sont responsables qu'à concurrence de leurs apports ; ✘ Les associés ont la possibilité d'assurer un contrôle étroit de l'accès de nouveaux associés au capital de la société ; ✘ La société pourra continuer d'exister en cas de décès de l'un des associés ou du 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Le capital minimum exigé bloque certaines initiatives ; ✘ Obligation de passer par un notaire pour les actes constitutifs (statuts, déclaration de conformité...); ✘ Les associés peuvent céder librement leurs parts sociales.

	gérant (si le contraire n'est pas stipulé dans les statuts).	
S.A.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Très crédible auprès des tiers ; ✘ Grande capacité de mobilisation des fonds (la S.A peut faire appel à l'épargne publique) ; ✘ Risque limité aux apports : ✘ Possibilité de libérer seulement le quart du capital ; ✘ Possibilité pour les associés (en principe) de librement céder leurs actions. 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Capital social minimum assez élevé ; ✘ Frais de constitution très élevés ; ✘ Système d'administration très lourd (CA, commissaires aux comptes...) pour les nouvelles sociétés.
G.I.E	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Le GIE peut être créé sans capital de départ ; ✘ Formalités de constitution assez souples ; ✘ Flexibilité dans l'organisation et le fonctionnement ; ✘ Régime fiscal forfaitaire, incitatif et très souple. 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Le GIE a pour but exclusif de mettre en œuvre, pour une durée déterminée, tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou accroître les résultats de cette activité ; ✘ Faible crédibilité vis-à-vis des tiers, surtout des banques ; ✘ Les membres du GIE sont solidairement responsables des dettes du GIE.

Source : [Guide du Créateur d'entreprise](#), APIX, 2015.

2.1.3 Le cadre juridique et réglementaire national

La constitution sénégalaise adoptée en 2001 fixe la liberté d'entreprendre, le droit de propriété et le droit au travail (articles 8 et 25). La Loi d'orientation n° 2008-29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises constitue l'actuel cadre législatif de référence. Cette loi définit les Petites et Moyennes Entreprises (PME), les mesures de soutien à leur apporter, les avantages à leur concéder, et les obligations qu'elles doivent respecter dans le cadre de leur reconnaissance. Elle prévoit également des mesures d'aide et de soutien spécifiques aux jeunes entrepreneurs en vue de la création de PME. Elle couvre également le rôle des collectivités locales, des instituts de recherche, des universités, des organisations professionnelles et des partenaires au développement dans la promotion et le développement des PME. Cette loi d'orientation fixe par ailleurs différents engagements de l'État visant notamment l'allègement et la simplification des règles juridiques, fiscales et administratives et des procédures dans les domaines de l'accès au financement et aux marchés.

Un nouveau projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises a été adopté en Conseil des ministres en octobre 2018 et est, en septembre 2019, au niveau de l'Assemblée nationale pour un vote possible avant la fin de l'année. Cette Loi abroge et remplace la Loi d'orientation n° 2008-29. L'exposé des motifs de cette nouvelle Loi d'orientation constate en effet que la Loi de 2008 « *n'a pas répondu aux attentes, car n'ayant pas produit de résultats significatifs. Au-delà de la non-application et de la non-effectivité des mesures préconisées et de la non-appropriation par les acteurs, cette loi ne correspond plus aux enjeux actuels induits par les objectifs d'émergence économique et de croissance inclusive et durable* ». Elle n'est par ailleurs pas en conformité avec la réforme de l'OHADA sur le statut de l'entrepreneur. Globalement, ce projet de Loi d'orientation s'inscrit dans la volonté au plus haut niveau de l'État de promouvoir la modernisation de l'économie qui « *passera par la migration des Unités de Production Informelles (UPI) en entreprises formelles (PME) par la levée des barrières à l'entrée dans les affaires, et des incitations pour l'abandon de pratiques informelles dans les entreprises formelles notamment dans la gestion, dans le respect des*

Définition de la PME dans le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises

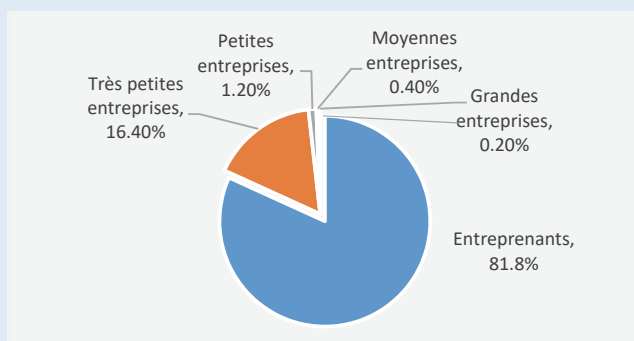
Encadré 7

Dans le Projet de Loi portant sur le développement des Petites et Moyennes Entreprises et la Modernisation de l'économie est considérée comme Petite et Moyenne Entreprise (PME) : toute personne physique ou morale autonome, commerçante ou productrice de biens et/ou services marchands, et dont le chiffre d'affaires hors taxes annuel n'excède pas deux milliards (2 000 000 000) de F CFA ; toute PME dont plus de 25 pour cent de part de capital est directement détenue par une entreprise privée ou publique, autre que les sociétés de capital-risque et les investisseurs institutionnels, cesse d'être autonome au sens de la présente loi.

La PME comprend l'Entrepreneur, la Très petite entreprise, la Petite Entreprise et la Moyenne Entreprise définis ci-dessous. L'entreprise doit être légalement déclarée et doit tenir une comptabilité régulière.

Le RGE 2016 s'est appuyé sur la définition de la PME fournie par le projet de Loi d'orientation sur le développement des Petites et Moyennes Entreprises et la Modernisation de l'économie.

Le recensement met ainsi en exergue la forte prédominance des entrepreneurs (81,8 pour cent) et des très petites entreprises (16,4 pour cent). Selon le RGE, 99,8 pour cent des entreprises sont des PME dont la très grande partie s'active dans le secteur informel



L'Entrepreneur : toute personne physique exerçant, à titre individuel, une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole ou de prestataire de services, dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes ne dépasse pas : (1)

- ✘ 60.000.000 FCFA pour les activités commerciales ;
- ✘ 40.000.000 FCFA pour les activités artisanales et assimilées ;
- ✘ 30.000.000 FCFA pour les prestations de services.

Sont exclues du statut de l'entrepreneur, toutes les personnes physiques dont l'activité relève de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux ainsi que les personnes physiques qui réalisent des chiffres d'affaires supérieurs au plafond fixés plus haut suivant les activités.

Très petite Entreprise (TPE) : toute personne hors entrepreneur physique ou morale, exerçant une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole, industrielle ou de prestataire de services, dont le chiffre d'affaires annuel déclaré hors taxes est inférieur ou égal à 100 000 000 FCFA. La Très petite Entreprise tient, au moins, un système normal de comptabilité, soit par un Comptable agréé ou par un Centre de Gestion Agréé (CGA) ou toute autre structure similaire agréée ;

Petite Entreprise (PE) : toute personne physique ou morale, exerçant une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole, industrielle ou de prestataire de services, dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 100 000 000 FCFA et inférieur ou égal à 500 000 000 FCFA. Elle tient une comptabilité soit en interne, soit par un Comptable agréé ou par un Centre de Gestion Agréé (CGA) ou toute autre structure similaire agréée ;

Moyenne Entreprise (ME) : toute personne physique ou morale, exerçant une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole, industrielle ou de prestataire de services, dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 500 000 000 FCFA et inférieur ou égal à 2 000 000 000 FCFA. Elle tient une comptabilité selon le système normal et est certifiée par un Expert-Comptable agréé ;

Dans le cadre du RGE, est considérée comme **grande entreprise** toute personne physique ou morale, exerçant une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole, industrielle ou de prestataire de services, dont le

chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 2 000 000 000 FCFA. Elle tient une comptabilité, selon le système normal du SYSCOA, est certifiée par un Expert-Comptable agréé.

- (1) La première mouture du projet de loi indiquait des plafonds très inférieurs (30 millions pour les activités commerciales, 20 millions pour les activités artisanales et 10 millions pour les prestations de services) qui découlaient de l'Acte Uniforme révisé relatif au Droit Commercial Général (AUDCG) qui définit le statut de l'entrepreneur. L'AUDCG ne précise pas les montants des plafonds mais stipule dans son article 30 que ces plafonds sont déterminés par l'Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises au titre du système minimal de trésorerie.
- (2) Ces plafonds ont changé depuis le 1^{er} janvier 2018 avec l'entrée en vigueur de l'Acte Uniforme Relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière (AUDCIF) qui introduit un nouveau système comptable désormais appelé SYSCOHADA. L'AUDCIF modifie les plafonds du système minimal de trésorerie et par conséquent ceux du statut de l'entrepreneur.

Source : (RGE 2016) et Projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises, ministère du Commerce, du Secteur informel, de la Consommation et des PME.

Le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises prévoit un ensemble de dispositions avec pour objectif global de créer un environnement favorable au développement des PME et à la migration vers le l'économie formelle. Ces dispositions visent notamment la simplification des formalités d'enregistrement, la mise en place de structures d'accompagnement, des mesures incitatives pour aller vers la formalisation notamment d'accès à la protection sociale, pour l'entrepreneur et ses salariés, et au financement. Certaines dispositions sont détaillées dans les pages suivantes.

Parallèlement, une étude réalisée par le réseau WIEGO au niveau de certains acteurs de l'économie informelle dans la zone urbaine de Dakar (vendeurs/vendeuses de rue, domestiques-lingères, chauffeurs de taxi, menuisiers, restauratrices de rue, etc.) montre que ceux-ci sont également tributaires du cadre juridique et réglementaire en vigueur qui constitue un ensemble de restrictions. Ces lois et règlements (une liste issue de l'étude du réseau WIEGO est proposée en annexe 3) sont souvent méconnus des acteurs. Certains, adoptés dans les années 60 et 70, ne sont plus adaptés au contexte actuel et d'autres sont formulés dans des termes assez généraux et vagues et se chevauchent ce qui favorise l'incertitude et l'insécurité juridique (WIEGO, 2019b). La mise en œuvre de la nouvelle Loi d'orientation devrait par conséquent s'accompagner d'une relecture et d'une actualisation de ce cadre réglementaire et juridique afin de renforcer les mesures de développement et de modernisation prévues.

2.2 Les procédures d'enregistrement des entreprises et des travailleurs

Conformément à l'Acte uniforme OHADA, toute personne, quelle que soit sa nationalité, désirant exercer en société une activité commerciale sur le territoire sénégalais est assujettie au formalisme de création de société commerciale étant entendu que « le caractère commercial d'une société est déterminé par sa forme ou par son objet ». Les créateurs d'entreprise sont ainsi assujettis à différentes obligations administratives, comptables, sociales et fiscales exigées par les lois et règlements en vigueur sur le territoire national.

2.2.1 Les obligations administratives

Les démarches d'enregistrement d'une nouvelle activité diffèrent suivant sa forme juridique (GIE, entreprise individuelle, société). En attendant l'adoption et l'application de la nouvelle Loi d'orientation relative aux PME, ces démarches ont toutes en commun :

- L'immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM). Cette inscription au RCCM est une démarche obligatoire préalable à toutes celles-ci-dessous et à l'exercice de toute activité commerciale, professionnelle civile, artisanale ou agricole au Sénégal.
- L'entreprise quelle que soit sa forme juridique (GIE, entreprise individuelle, société) est également tenue de s'immatriculer au Répertoire des Entreprises

et Associations, pour l'obtention d'un Numéro d'Identification Nationale des Entreprises et Associations (NINEA). L'entreprise figure ainsi dans un répertoire des contribuables, des établissements et des associations lui fournissant une identification satisfaisante pour faciliter ses démarches administratives.

Ces formalités, ainsi que d'autres relatives aux différents statuts d'entreprise, peuvent être réalisées de façon simple et rapide auprès du Bureau de Création d'Entreprise (BCE) de l'APIX à Dakar, Saint Louis et Ziguinchor (voir annexe 4). Dans les autres régions, l'immatriculation au RCCM s'effectue au niveau des chambres de commerce qui peuvent également appuyer l'enregistrement au NINEA. Pour ce dernier, il apparaît cependant préférable pour les entrepreneurs de se déplacer auprès de l'ANSD à Dakar qui administre le Répertoire des Entreprises et Associations (voir point 3.2 plus bas). Les collectivités locales n'interviennent pas dans ce processus d'enregistrement, hormis la délivrance d'attestations de résidence par les Mairies, nécessaires pour l'immatriculation au RCCM et l'obtention du NINEA.

Certaines activités nécessitent par ailleurs l'obtention d'une carte professionnelle :

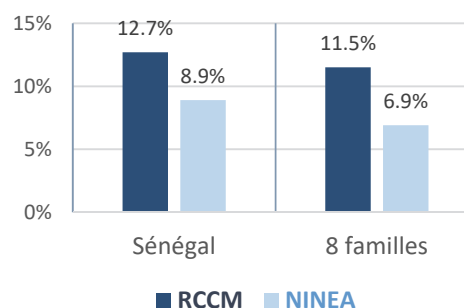
- ✘ Pour être reconnu comme un artisan professionnel, il faut demander à avoir la carte professionnelle pour bénéficier de l'encadrement et de l'appui de l'Agence pour la promotion et le développement de l'artisanat (APDA). Cette carte est obtenue auprès de la chambre des métiers de son lieu de travail, suivant des modalités différentes suivant qu'il s'agit d'un artisan d'art, d'un artisan de production ou d'un artisan de service.
- ✘ L'exercice de la profession de mareyeur nécessite l'obtention de la carte professionnelle de mareyeur, délivrée par les services compétents du Ministère chargé de la Pêche. Le demandeur de la carte professionnelle doit faire une déclaration préalable d'intention d'exercer la profession de mareyeur au niveau de la

direction concernée et fournir son numéro d'inscription au registre du commerce.

- ✘ Pour exercer le commerce au Sénégal, il est obligatoire de s'inscrire au registre du commerce. La carte de commerçant est délivrée après cette inscription. Cette carte professionnelle est utile pour exercer certaines activités commerciales (commerce de gros, etc.). Nul ne peut exercer la profession de guide de tourisme s'il n'est titulaire de la carte professionnelle délivrée par le Ministre chargé du Tourisme.
- ✘ **Le respect des obligations administratives**
- ✘ Seulement 12,7 pour cent des unités économiques sont immatriculées au registre du commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) et 8,9 pour cent ont un NINEA (au sein des 8 familles cartographiées par le BIT, elles sont respectivement 11,5 et 6,9 pour cent).

Le pourcentage plus élevé d'inscription au RCCM peut notamment s'expliquer par le fait qu'il s'agit de la première formalité d'enregistrement à remplir par toute UPI et nécessairement préalable à l'acquisition d'un NINEA.

Graphique 14 : Enregistrement administratif des unités économiques



RGE 2016 dans (BIT, 2019)

En théorie, il devrait être impossible d'exercer une activité économique sans une immatriculation au RCCM et un NINEA. Dans la pratique, seules les entreprises qui ne peuvent s'en passer, notamment pour réaliser des transactions financières, accéder aux marchés publics, exporter et/ou importer, etc. s'immatriculent.

2.2.2 Les obligations sociales

La couverture de la sécurité sociale au Sénégal est acquise à travers l'emploi et vise tous les risques sauf le chômage. L'inscription aux Institutions de Prévoyance Sociale (IPS) est obligatoire pour les entreprises avec des employés. Ces régimes de sécurité sociale ont un caractère obligatoire et versent aux individus assurés, en contrepartie des contributions financières des employés et des employeurs (cotisations sociales), un ensemble de prestations. Ces institutions comprennent :

- ✘ L'Inspection du travail. En premier lieu, les entreprises avec des employés sont tenues de s'enregistrer auprès de l'Inspection du Travail. Une déclaration d'établissement doit être faite auprès de l'Inspection régionale du travail et de la sécurité sociale du lieu du siège social de l'entreprise qui recevra un numéro d'identification.
- ✘ La Caisse de Sécurité Sociale (CSS). Tout employeur est tenu de s'immatriculer à la CSS, via l'agence de la caisse de son lieu d'activité. La CSS gère les branches des prestations familiales, maternité et des risques professionnels pour les salariés du secteur privé et les agents non-fonctionnaires de l'État. Les apprentis, les stagiaires et les élèves des écoles de formation professionnelle sont également couverts par la branche des risques professionnels. La CSS est un organisme de droit privé chargée d'une mission de service public, administrée par des organisations patronales et des organisations syndicales, l'État étant représenté en tant qu'employeur (agents non-fonctionnaires de l'État).
- ✘ Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). L'adhésion à l'IPRES requiert au préalable une immatriculation à la CSS puis de déposer un dossier au service des adhésions de l'agence de l'IPRES du lieu du siège social de l'entreprise, du groupement ou de l'association. L'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) gère la branche vieillesse pour les salariés du secteur privé et les agents non-fonctionnaires de l'État. Bien que cela ne fasse pas partie de sa mission à son origine, l'IPRES couvre également (à 100%) les dépenses de soins de santé de ses allocataires (retraités et réversion). Son statut et son administration sont identiques à

ceux de la CSS. Hormis les anciens salariés du secteur formels qui peuvent poursuivre leur adhésion de façon volontaire, la très grande majorité des unités informelles composées de travailleurs à leur propre compte sans employés sont exclues de cette couverture.

- ✘ Le risque maladie n'est pas garanti dans le cadre du Code de la sécurité sociale (loi 73.37 du 31 juillet 1973) mais figure dans les dispositions du code du travail. La couverture santé des salariés du secteur formel privé relève des Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) qui assurent une prise en charge partielle des frais médicaux des travailleurs et de leurs dépendants. Il s'agit d'un régime d'assurance obligatoire institué par la Loi cadre 75-50 du 3 avril 1975 relative aux Institutions de prévoyance sociale et par le décret 75-895 du 14 août 1975 qui rend obligatoire la création des IPM. Une entreprise de moins de 100 travailleurs a l'obligation d'adhérer à une IPM déjà existante ou à une IPM interentreprises. La création d'une IPM au sein d'une entreprise est obligatoire dès que celle-ci compte au moins 100 travailleurs.

Les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par le régime de sécurité sociale hormis la branche des risques professionnels de la CSS à laquelle ils peuvent adhérer volontairement – une revue de la protection sociale en 2019 montre que ce régime volontaire ne compte plus d'assurés aujourd'hui.

Ces travailleurs ainsi que l'ensemble des acteurs du secteur informel peuvent s'assurer volontairement auprès des mutuelles de santé. Deux grands types de mutuelles cohabitent aujourd'hui au Sénégal :

- ✘ D'une part des **mutuelles dites « professionnelles »** telles que la mutuelle de santé mise en place par exemple par le réseau de micro finance PAMECAS et réservée aux membres des caisses d'épargne/crédit du réseau et la Mutuelle sociale TransVie initiée par l'Association de Financement des professionnels du Transport Urbain (AFTU) pour leurs membres. Ces mutuelles professionnelles touchent environ 105.000 assurés, soit 320.000 bénéficiaires (assurés et dépendants). Les cotisations demandées et la

couverture offerte sont très variables d'une mutuelle à l'autre.

- ✘ D'autre part **les mutuelles de santé communales** déployées dans le cadre du programme national de Couverture Maladie Universelle. Selon les données de l'Agence Nationale de la CMU, ces mutuelles professionnelles et communales ne touchaient environ que 9 pour cent des ménages du secteur informel y inclus ceux du monde agricole. La couverture reste donc encore limitée bien que l'État subventionne la couverture de la CMU : la cotisation des mutuelles communales s'élève à 7.000 FCFA par an et par individu dont 50 pour cent est financé par l'État, ce qui laisse une cotisation annuelle de 3.500 FCFA pour chaque membre des ménages. Cette faible adhésion aux mutuelles de santé professionnelles et communales s'explique d'une part par le fait qu'elle est volontaire et d'autre part par les dysfonctionnements observés au niveau des mutuelles de la CMU qui tendent à décourager les adhésions.

Ces ménages peuvent également bénéficier de divers programmes de la CMU de gratuité des soins de santé en faveur des enfants de 0 à 5 ans et des femmes enceintes ainsi que pour les personnes de plus de 60 ans.

L'adhésion à des produits d'assurance santé volontaire est également possible auprès des compagnies d'assurance privées, moyennant toutefois des primes élevées.

Il existe par ailleurs un ensemble de programmes non contributifs mis en œuvre par l'État avec l'appui des partenaires extérieurs et ciblant les populations pauvres et vulnérables, parmi lesquels :

- ✘ Des programmes d'accès à l'éducation couvrant la préscolarisation (Cases des Tout-Petits), la scolarisation et les cantines scolaires.
- ✘ Des programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle qui s'adressent à tous les ménages touchés par des chocs ; ces ménages n'étant pas nécessairement en situation de vulnérabilité ou de pauvreté avant la survenue de ces chocs.
- ✘ Le Programme National des Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) qui offre une allocation trimestrielle de 25.000 FCFA aux

ménages en situation de pauvreté permanente identifiés par le Registre National Unique (RNU).

Ces programmes d'assistance sociale sont orientés vers les ménages en situation de pauvreté et peuvent potentiellement toucher des travailleurs du secteur informel, surtout en milieu rural et péri-urbain et intervenant au sein du petit informel.

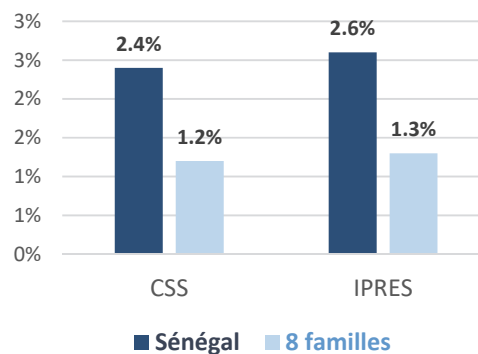
On notera enfin l'existence de programmes du marché du travail essentiellement orientés vers les élèves des daaras, les jeunes et les femmes et visant à promouvoir l'accès à la formation professionnelle et la mise en œuvre d'activités économiques. Ces programmes mis en place essentiellement par le Ministère de la Femme, de la Famille, du Genre et de la protection de l'Enfant et le Ministère de la Jeunesse, de la Construction citoyenne et de la Promotion du volontariat sont de faible ampleur et n'ont pas de liens apparents avec les politiques d'appui aux PME et d'appui à la transition vers l'économie formelle

Le respect des obligations sociales

Seulement 2,6 pour cent des unités économiques sont inscrites à l'IPRES et 2,4 pour cent à la CSS (respectivement 1,3 et 1,2 pour cent au sein des 8 familles).

L'adhésion aux IPS est faible, ce qui s'explique en partie par le fait qu'une majorité des unités économiques sont des travailleurs à leur propre compte qui ne sont pas couverts par les régimes de sécurité sociale sauf pour les risques professionnels pour lesquels ils peuvent adhérer volontairement mais ne voient aucune incitation à le faire.

Graphique 15 : Enregistrement administratif des unités économiques



Source : RGE 2016 dans (BIT, 2019)

Les UPI inscrites à la CSS et à l'IPRES sont dans leur quasi-totalité soit d'anciens salariés en emploi formel devenus travailleurs à leur propre compte et bénéficient d'une pension de l'IPRES ou restent comme assurés volontaires à la CSS et à l'IPRES, soit des UPI qui se sont affiliées uniquement pour pouvoir postuler dans certains marchés publics.

Dans ce second cas, il n'est pas rare que les entrepreneurs passent par des canaux frauduleux pour obtenir un quitus d'adhésion et de régularité des cotisations (KORA, 2011).

Une expérience d'extension des prestations de la Caisse de sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle au Sénégal

Encadré 8

En 1996, sous l'impulsion du ministère du Travail et de l'Emploi et suite à une déclaration du Chef de l'État le 1^{er} mai 1996, une réflexion a été lancée sur l'extension de la protection sociale avec les organisations d'artisans. Initialement, le public cible était celui des artisans, soit 78.000 entreprises artisanales, pour une population estimée à 400.000 travailleurs, mais le programme s'est rapidement ouvert à tous les non-salariés.

Selon un protocole d'extension élaboré avec ces organisations d'artisans, l'adhésion était volontaire et l'assuré pouvait choisir de s'affilier à l'une ou aux deux branches suivantes :

- ✘ Les prestations familiales : allocations prénatales, allocations de maternité, allocations familiales, allocations forfaitaires de congé de maternité et prestations en nature pour la mère et l'enfant.
- ✘ La réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles : prestations en espèces en cas d'incapacité permanente et, en cas de décès, aux survivants et prestations en nature (soins médicaux, pharmaceutique et chirurgicaux, rééducation fonctionnelle, etc.)

La cotisation était fixée forfaitairement, en fonction des risques choisis par l'assuré et sur la base d'une assiette de 60.000 FCFA ; l'assuré payant uniquement l'équivalent de la cotisation patronale. La périodicité de paiement était mensuelle et la suspension des droits intervenait après deux échéances successives non acquittées.

Le régime était partie intégrante de la CSS qui diffusait ce produit en partenariat avec les organisations d'artisans, les chambres des métiers ainsi que les antennes régionales de la CSS. Malgré une vaste campagne de sensibilisation à Dakar comme dans les régions, cette expérience n'a pas abouti à « l'adhésion massive » attendue et ne comptait qu'environ un millier d'assurés en 2000. Les évaluations menées ont avancé plusieurs explications à cet échec, parmi lesquelles :

- ✘ Les pièces à fournir lors de l'immatriculation à la CSS se sont avérées être autant de contraintes empêchant l'adhésion : photocopie du registre du commerce, fiche de déclaration du personnel, fiche d'ouverture d'établissement visée par l'inspection du travail et de la sécurité sociale, etc. Or, les artisans œuvrant en quasi-totalité dans le secteur informel, rares sont ceux qui disposaient de ces documents.
- ✘ L'irrégularité du paiement des cotisations par les assurés en raison notamment de l'irrégularité des revenus des artisans et des difficultés conjoncturelles.
- ✘ La mobilité des ateliers qui sont souvent délogés par les autorités municipales ou par les propriétaires fonciers ou immobiliers.

A ces explications on peut ajouter la faiblesse des capacités administratives des artisans qui sont en grande majorité de condition modeste sans instruction ni formation technique institutionnelle, leur savoir résultant généralement d'un long apprentissage dans un atelier familial. Leur niveau de relation avec l'administration est faible, soit par méconnaissance de leurs droits et devoirs, soit par volonté d'échapper aux prélèvements fiscaux et sociaux. Enfin, lorsqu'il s'agit d'employeurs, il leur est souvent difficile de se sentir comme tels, notamment lorsque leur personnel est composé d'aides familiaux, d'apprentis ou de saisonniers.

De plus, la demande des artisans lors de la concertation initiale avec le ministère du Travail portait surtout sur la mise en place d'une assurance maladie, avec la création d'une IPM des artisans et d'une assurance vieillesse gérée par l'IPRES. Or, ces prestations n'ont pu être mises en œuvre pour des raisons techniques (manque de données sur le secteur artisanal pour la réalisation d'études actuarielles préalables). Il y avait donc un décalage entre les besoins prioritaires exprimés par les artisans et les prestations offertes, rendant le régime proposé peu attractif. De même, les artisans avaient demandé l'instauration d'un système de cotisation par ticket, afin de tenir de la fluctuation de leurs revenus, qui n'a pas été retenu au profit d'un système plus rigide de cotisation mensuelle fixe.

Source : (BIT, 2013).

Globalement, les travailleurs à leur propre compte ainsi que les entrepreneurs et les employés des UPI sont aujourd'hui dans leur quasi-totalité exclus de la couverture des régimes de sécurité sociale et ne bénéficient d'aucune protection en cas de maladie et de risques professionnels. Ils ne disposent également d'aucune prestation familiale à plus forte raison de pensions de retraite.

Pourtant la dimension sociale constitue une préoccupation importante des UPI. L'employeur dans le secteur informel se comporte souvent comme un chef de famille s'occupant de tout le monde. Il contribue à la hauteur de ses capacités financières aux dépenses de soins de santé de ses employés et de leurs proches (femmes, enfants, parents directs). En cas d'accident de travail, il s'occupe généralement des dépenses de soins de santé de son employé. En cas de décès d'un employé, il participe aux charges liées aux funérailles et au deuil. Il en est de même s'il s'agit d'un mariage ou d'un baptême. En cas d'événements sociaux comme la « Tabaski » et la « Korité », l'employeur verse souvent une somme forfaitaire en sus du salaire à l'ensemble de ses employés, par catégorie, suivant les responsabilités sociales de chaque employé. Il est très fréquent de voir un employeur d'une UPI acheter et distribuer à la veille de la Tabaski un mouton à chacun de ces employés. De plus, les employés des UPI prennent souvent leur déjeuner dans l'entreprise, à la charge de leur employeur.

Source : (BIT, 2014).

Les UPI sont également exclues des Institutions de Prévoyance Maladie ; elles peuvent cependant s'orienter vers les mutuelles communales de la CMU qui ciblent spécifiquement le secteur informel, le monde rural et les groupes vulnérables. Selon les données de l'Agence Nationale de la CMU, ces mutuelles couvraient 1.377.107 bénéficiaires dont 734.438 à jour de cotisation, en 2018. Les données disponibles ne permettent cependant pas d'isoler les entrepreneurs et employés du secteur informel ; il est par conséquent impossible d'estimer un taux de couverture précis des UPI par les mutuelles communales de la CMU. Les études de faisabilité pour la mise en place d'un Régime simplifié de protection sociale pour les petits contribuables avaient permis de constater que ces mutuelles communales sont mal perçues par les acteurs du secteur informel, du fait de leurs dysfonctionnements. Selon les auteurs de l'étude

de WIEGO sur l'environnement fiscal des UPI, ces mutuelles sont également mal perçues car souvent logées par les mairies et par conséquent assimilées aux services de recouvrement municipaux peu appréciés par les entrepreneurs (voir encadré 10).

2.2.3 Les obligations comptables

Les unités économiques doivent tenir une comptabilité afin de répondre aux obligations légales de l'administration fiscale. De plus, l'Acte Uniforme Relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière (AUDCIF), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, rend obligatoire la production d'États financiers annuels en fonction de la taille de l'entité appréciée en fonction de son chiffre d'affaires hors taxe.

L'ancien système comptable, le SYSCOA prévoyait trois niveaux de comptabilité : le Système minimal de trésorerie, le Système allégé et le Système normal. Le SYSCOHADA n'en retient plus que deux : le Système minimal de trésorerie et le Système normal :

- ✘ **Le Système minimal de trésorerie** : selon le système comptable SYSCOHADA, les très petites entreprises (TPE), dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas les seuils suivants entrent dans le cadre du Système minimal de trésorerie :
 - ✘ 60.000.000 FCFA pour les activités commerciales ;
 - ✘ 40.000.000 FCFA pour les activités artisanales et assimilées ;
 - ✘ 30.000.000 FCFA pour les prestations de services.

Cette comptabilité de trésorerie repose sur les mouvements de trésorerie (recettes ou encaissements, dépenses ou décaissements) de l'entreprise. Cette comptabilité de trésorerie aboutit à des États financiers composés d'un bilan, un compte de résultat et de notes annexes suivant un modèle spécifique. Comme souligné dans l'encadré 7 plus haut, les entrepreneurs entrent dans le cadre de ce système minimal de trésorerie et l'entrée en vigueur de l'AUDCIF a fortement relevé le plafond de chiffre d'affaires de cette catégorie d'entreprises.

- ✘ **Le Système normal** de présentation des états financiers et de tenue des comptes est obligatoire pour toutes les entreprises qui dépassent les limites fixées pour le système minimal de trésorerie.

Même réduite à une comptabilité de trésorerie, la comptabilité n'est pas une activité facile et à la portée de tous, notamment pour les entrepreneurs du secteur informel caractérisés, pour beaucoup, par un faible niveau d'éducation. Afin d'appuyer les unités économiques, le ministère en charge des Finances a mis en place depuis la fin des années 90 des Centres de Gestion Agréés (CGA) en partenariat avec la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar, la Chambre des Métiers, l'Ordre des Experts Comptables et Comptables agréés du Sénégal et certaines organisations professionnelles. Les CGA sont des associations ouvertes aux artisans, commerçants, agriculteurs, PME, etc. Ils ont pour mission d'assurer aux entreprises membres une assistance technique dans la comptabilité, la gestion, les procédures et les démarches administratives notamment fiscales, l'adhésion à un CGA procurant par ailleurs des avantages fiscaux pour ces entreprises.

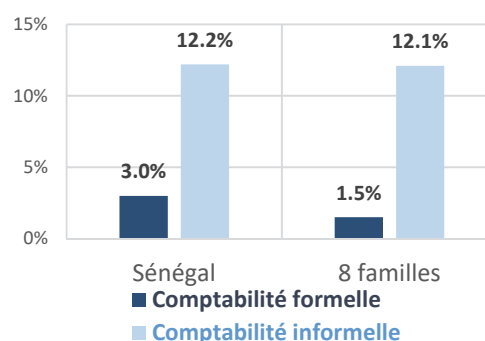
Actuellement, deux CGA sont fonctionnels à Dakar, dont un dispose d'antennes autonomes à Saint Louis, à Thiès et au Cap Skirring, et un autre à Ziguinchor. Aujourd'hui, moins de 300 adhérents sont couverts par ce dispositif. Les raisons avancées pour cette faible couverture sont la peur de l'assimilation fiscale, la préférence de certaines entreprises de travailler avec leur propre comptable et globalement la méconnaissance des CGA par les entrepreneurs. Une autre raison peut être recherchée dans le montant de la cotisation minimum demandée aux entreprises qui s'élève à 90.000 FCFA par mois (cette cotisation de base est éventuellement augmentée en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise) et constitue une barrière financière importante : Selon les données de l'ENES 2015, plus des trois quarts des entrepreneurs ont un chiffre d'affaires inférieur à 100.000 FCFA. La grande majorité des membres des CGA sont par conséquent des petites entreprises formelles dont le chiffre d'affaires dépasse le plafond de la CGU. A noter toutefois que les CGA peuvent

exceptionnellement appliquer des cotisations plus faibles, de l'ordre de 100.000 FCFA par an, pour des entreprises qui relèvent de la CGU et demandent peu de services de mise en forme de leur comptabilité.

Le respect des obligations comptables

Une minorité des unités économiques, seulement 3 pour cent, déclarent tenir une comptabilité formelle (1.5 pour cent au sein des 8 familles). En revanche, 12,2 pour cent tiennent une comptabilité non formelle (12,1 pour cent pour les 8 familles) avec la simple tenue à jour d'un carnet ou journal de dépenses et de recettes.

Graphique 16 : Tenue d'une comptabilité



RGE 2016 dans (BIT, 2019)

2.2.4 Les obligations fiscales

Après obtention du RCCM et du NINEA, un entrepreneur doit adresser, par lettre recommandée au chef du centre des services fiscaux compétent, une déclaration d'existence dans les 20 jours qui suivent celui de l'ouverture de son établissement ou du commencement de son exploitation. Cette déclaration est obligatoire dès l'obtention d'un NINEA pour une activité commerciale artisanale, industrielle et de service. Elle donne lieu à l'enrôlement fiscal de l'activité et à l'obligation d'effectuer sa déclaration d'impôt auprès de l'Administration fiscale. Le code fiscal attribué à chaque entrepreneur reprend le NINEA en y ajoutant un code indiquant le régime fiscal et le lieu d'activité. Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas encore de recoupement entre la base de données du Répertoire des Entreprises et Association (NINEA) et celle des services fiscaux. Aussi est-il possible pour un entrepreneur de se limiter à l'immatriculation au RCCM et au NINEA,

qui lui seront utiles pour la plupart des démarches administratives, bancaires et sociales, sans être vu par les services fiscaux s'il ne fait pas de déclaration d'existence.

Il existe plusieurs régimes fiscaux au Sénégal parmi lesquels la Contribution Globale Unique (CGU) intéresse la quasi-totalité des acteurs du secteur informel. La CGU a été créée en 2004 puis modifiée en 2006. Il s'agit d'un impôt synthétique regroupant l'impôt sur le revenu, la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), la Contribution Economique Locale (CEL), la contribution des licences, l'impôt du minimum fiscal et la contribution forfaitaire à la charge de l'entrepreneur. Les objectifs de cet impôt sont notamment de :

- ✘ Simplifier et alléger la fiscalité des petits contribuables qui sont, pour la plupart, peu ou pas instruits;
- ✘ Elargir l'assiette fiscale par l'appréhension de gisements fiscaux jusque-là inexploités en raison de la complexité du système ;
- ✘ Permettre à tous ceux qui réalisent des activités à but lucratif de s'acquitter de leurs devoirs civiques sans trop d'obligations ;
- ✘ Simplifier les procédures d'imposition des assujettis ;
- ✘ Harmoniser la législation fiscale nationale avec les dispositions prévues par la directive N°2 de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Globalement, la CGU permet aux entrepreneurs individuels de s'acquitter simplement et en une seule fois de leurs obligations fiscales. Y sont assujetties les personnes physiques, dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes comprises, n'excède pas 50 millions FCFA lorsqu'elles effectuent des opérations de commerce, de livraisons de biens ou des

opérations de prestations de services. Le montant de la CGU est déterminé en fonction de la totalité du chiffre d'affaires réalisé du 1er janvier au 31 décembre de l'année précédente. Avant le 1^{er} février de chaque année, les entreprises assujetties à la CGU doivent adresser à l'administration fiscale une déclaration indiquant notamment pour l'année précédente le montant des achats, la valeur globale (au prix de revient) de leurs stocks du 1^{er} janvier au 31 décembre, le montant des ventes ou des chiffres d'affaires, le montant des loyers professionnels et privés, ainsi que le nombre et la puissance des automobiles utilitaires.

L'avantage de la simplicité de la CGU est contrebalancé par différentes contraintes dont :

- ✘ La CGU cible deux grandes catégories d'activités, commerce et prestations de service, au sein desquelles les artisans sont difficiles à situer, bien qu'ils représentent une part importante des UPI ;
- ✘ Le barème de calcul et le plafond encouragent fortement la minoration du chiffre d'affaires.

Pour les montants de CGU inférieurs à 100.000 FCFA, le contribuable est tenu de payer en une seule fois, par anticipation. Lorsqu'il dépasse ce seuil, il doit effectuer une déclaration simplifiée qui permettra à l'administration d'asseoir l'impôt puis de le recouvrer après avoir émis un rôle. Il est ainsi fait une distinction entre « petites entreprises » assujetties à une déclaration et les «microentreprises» simplement soumises au paiement par anticipation (PPA). Comme décrit dans l'encadré 10, le PPA correspond à une régularisation des UPI qui ont pignon sur rue, notamment des boutiques, qui ne sont pas enrôlées à la CGU. Cette régularisation annuelle s'effectue normalement par un comité de recouvrement.

Une étude menée par WIEGO en 2019 recense ainsi :

- ✘ **Le Paiement par Anticipation (PPA)** : Une fois par an, un comité composé d'un agent de la DGID, un agent du Trésor, un agent de la police et un agent municipal effectue une opération de recouvrement du PPA auprès de certaines UPI, essentiellement les boutiques importantes. Ces UPI peuvent payer le PPA sans être enrôlées dans la CGU. Le comité estime le chiffre d'affaires de l'UPI, collecte le PPA et délivre une quittance. Cela ne donne pas lieu à une vérification systématique de l'enregistrement de l'UPI au RCCM ou au NINEA. Dans la pratique, des agents municipaux, voire des agents de la DGID, effectuent parfois seuls ces recouvrements et rien n'indique que les montants collectés partent effectivement au Trésor.
- ✘ **La Contribution économique locale (CEL)** qui remplace l'ancienne patente et doit être payée une fois par an par toutes les unités économiques, au profit des collectivités territoriales. Elle comprend deux composantes : une contribution assise sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice de la profession, la CEL VL (valeur locative), et une contribution assise sur la valeur ajoutée dégagée par l'entreprise, la CEL VA (valeur ajoutée). Les UPI sont surtout concernées par cette seconde dont le calcul repose sur l'estimation du chiffre d'affaires. Dans les textes, la CEL est incluse dans la CGU ou devrait faire l'objet d'une déclaration annuelle au centre des services fiscaux puis d'un paiement au Trésor pour être ensuite redistribuée aux communes ; dans la pratique, la CEL VA semble être souvent collectée par des agents municipaux directement auprès des UPI.
- ✘ **Les taxes et charges municipales**, parmi lesquelles :
 - *L'impôt minimum fiscal* : correspond à un impôt annuel payé par les ménages pour chaque personne de plus de 16 ans. Cet impôt est surtout pratiqué dans les communes rurales où il est collecté par les chefs de village ou des agents et est reversé à la commune.
 - *La taxe journalière* : communément appelée « juuti » est collectée chaque jour par des agents municipaux après de toutes personnes exerçant une activité économique fixe ou ambulante. Le montant varie d'une commune à l'autre (généralement entre 50 et 300 FCFA) et fait l'objet d'un reçu.
 - *La « taxe de marché »* (ou droit de marché ou taxe d'occupation) qui correspond à la location d'un emplacement dans une zone aménagée par la commune. Cette taxe est mensuelle et collectée par des agents municipaux ; le montant est fixé par la commune et donc variable d'une municipalité à l'autre. Des taxes similaires sont collectées pour les droits de stationnement des camions et des véhicules de transport en commun.
 - *La taxe sur la publicité* pour les UPI qui affichent une enseigne ou autre panneau. Cette taxe est annuelle et collectée par des agents municipaux ; son montant est fixé en fonction de la superficie des panneaux et enseignes.
 - Selon l'enquête réalisée par WIEGO, des taxes seraient également collectées par certaines communes avant certains événements tels que la Tabaski ou la Korité, sans que cela n'apparaisse. (1)

L'étude réalisée par WIEGO montre que dans la pratique ces impôts et taxes sont disparates et peu compréhensibles pour les acteurs du secteur informel. Les recouvrements s'effectuent à l'improviste par des agents qui globalement se voient obligés de payer des montants, au risque de voir leur activité fermée, sans en comprendre le calcul ni le pourquoi. Globalement le principe de l'impôt est accepté par les UPI mais la pratique est mal acceptée :

- ✘ les municipalités perçoivent des taxes mais font aussi souvent des actions de « déguerpissage ». Les taxes sont variables d'une commune à l'autre et parfois prélevées sans reçus.
 - ✘ Les droits de marché sont perçus comme un tribut indu, leur acquittement n'étant pas toujours accompagné par la fourniture de services publics de qualité tels que le gardiennage, le nettoyage et l'aménagement des boutiques ou étals.
 - ✘ Une étude récente menée au niveau national confirmait du reste que « les équipements marchands sont souvent dans un état de délabrement et de manque d'hygiène nuisible à la santé publique. Pour améliorer leurs recettes, les communes mettent l'accent notamment sur l'augmentation du nombre de points de vente sur les marchés. Toutefois, l'amélioration du fonctionnement du patrimoine existant n'est pas encore au centre des préoccupations. Ce dernier se caractérise par la précarité générale des conditions de vente (boue, insalubrité, insécurité), la qualité moyenne ou médiocre du bâti (kiosques, cantines, tables ou boucheries). » (2)
- (1) Etude en cours de réalisation ; (2) (Blundo, 2006).

Le respect des obligations fiscales : La contribution des UPI aux recettes fiscales est très faible ; l'impôt sur les bénéfices payé par les entreprises du secteur informel ne représente en effet que 2% de leur valeur ajoutée brute (DPEE, 2018). Cette faiblesse résulte en grande partie :

- D'une méconnaissance des obligations fiscales pour une très grande majorité d'entrepreneurs. Selon l'enquête l'ERI-ESI 2017, la majorité des unités de production informelles (UPI), 47,9 pour cent estiment qu'elles n'ont pas l'information qu'il faut pour se faire déclarer.
- D'une volonté délibérée de certains entrepreneurs informels de se soustraire à l'impôt et à la lourdeur des démarches nécessaires à l'exercice des obligations fiscales. S'ajoute également l'insatisfaction des usagers par rapport aux services rendus par l'État et les collectivités locales ainsi

qu'une méfiance des UPI quant à la gestion des recettes publiques qui ne les motivent pas à remplir leurs obligations.

- Des nombreuses difficultés rencontrées par les services fiscaux en matière d'identification des UPI, d'évaluation de l'assiette fiscale et de recouvrement.
- D'autre part, comme souligné dans l'encadré 10, il existe une concurrence entre la fiscalité locale et celle nationale. Dans le cadre du transfert de compétences vers les collectivités locales, les grandes communes se sont dotées depuis la fin des années 90, d'un bureau des recettes et des affaires domaniales. Ce service a notamment pour rôle de déterminer l'assiette des taxes municipales qu'il soumet au conseil municipal, de proposer la révision des taxes existantes ou la création de nouvelles et de suivre et contrôler l'état des recouvrements.

3

Les politiques, mesures et acteurs de la transition vers l'économie informelle au Sénégal

Le Sénégal vise l'émergence économique à l'horizon 2035 et s'est fixé un agenda de transformation économique et sociale, décliné dans le Plan Sénégal Émergent. Ce document cadre comporte un ensemble de programmes phares parmi lesquels figure la formalisation de l'économie informelle.

Globalement, le PSE souligne le rôle crucial joué par les petites et moyennes entreprises (PME) dans l'économie sénégalaise compte tenu de leur nombre et leur contribution à la création d'emplois ainsi que la nécessité de mettre en place des politiques publiques pour venir en aide aux PME, réduire les barrières à la formalisation et améliorer leurs compétences et capacités de production.

Cette section passe en revue les initiatives mises en œuvre dans ce cadre ainsi que les dispositifs qui interviennent dans le processus de formalisation et dans la mise en œuvre de programmes et de mesures relatives à l'économie informelle.

3.1 Les politiques en faveur des travailleuses et des travailleurs du secteur informel

3.1.1 Le Plan Sénégal Émergent

Le plan Sénégal Émergent (PSE) est le cadre macro-économique de référence actuel des politiques publiques du Sénégal. Ce document de politique économique et sociale ambitionne de réaliser une transformation structurelle de l'économie afin de promouvoir une croissance durable, inclusive et des emplois décents. Les UPI sont identifiées comme des acteurs importants de cette transformation ainsi qu'en matière de lutte contre la pauvreté. Le PSE constate en effet que d'une part, les petites et moyennes

Le secteur informel dans le PSE

Encadré 11

L'analyse contextuelle du PSE identifie le poids du secteur informel comme une contrainte à la transformation structurelle de l'économie. Il est par conséquent nécessaire de lever les obstacles au développement des PME et à la modernisation de l'économie informelle. Ces obstacles sont liés aux dysfonctionnements de l'environnement administratif, juridique et institutionnel, aux difficultés d'accès au financement, à l'insuffisance des capacités techniques et de gestion des promoteurs ainsi qu'à l'inadaptation du système d'assistance - conseils, notamment en direction des Micro et/ou Petites Entreprises du secteur dit informel.

Le secteur informel a besoin d'une meilleure connexion aux marchés porteurs. Beaucoup de ces acteurs de ce secteur ont un grand savoir-faire, notamment dans la fabrication agro-alimentaire et l'artisanat d'art et de services, mais ils sont actuellement trop dispersés et occupés par des activités à très petite échelle. L'inadéquation de leurs circuits de commercialisation et une organisation managériale insuffisante limitent leur capacité à exploiter les opportunités offertes par les marchés régionaux et internationaux. La majorité des unités de production informelles déclarent souffrir de difficultés d'écoulement de leurs produits, et souvent de difficultés d'approvisionnement en matières premières. De même, les conditions de travail sont précaires, en l'absence de locaux professionnels adéquats.

La sortie du secteur informel offrirait la possibilité d'exporter facilement à moindre coût avec une meilleure opportunité de grandir grâce à des commandes plus larges et régulières. Il y a donc nécessité pour l'État de fournir un meilleur accompagnement afin de libérer les initiatives et le potentiel économique dont recèlent les UPI.

Source : Extraits du Plan Sénégal Émergent.

entreprises (PME) jouent un rôle crucial dans l'économie sénégalaise compte tenu de leur nombre et leur contribution à la création d'emplois mais que, d'autre part, 97 pour cent de ces entreprises œuvrent dans le secteur informel. La modernisation graduelle de l'économie informelle est ainsi identifiée comme l'un des grands défis à relever pour le Sénégal.

Pour atteindre ses objectifs, le PSE présente 27 projets phares parmi lesquels le projet n°8 vise à faire de l'artisanat d'art le modèle de modernisation productive d'un secteur informel puis à élargir cette approche pilote à d'autres types d'artisanat. Ces projets phares sont

accompagnés dans leur mise en œuvre par 17 réformes phares dont la 8^{ème} intitulée « Accès de l'économie informelle à la protection sociale » ambitionne de mettre en place un Régime simplifié pour les petits contribuables afin de promouvoir l'inclusion sociale des travailleurs de l'économie informelle et l'accompagnement de leur transition vers la formalité.

Les mesures concrètes qui opérationnalisent le PSE figurent dans les axes stratégiques, les objectifs sectoriels et lignes d'actions des Plans d'Actions Prioritaires (PAP). Au sein du premier PAP (2014-2018), un seul programme ciblait explicitement l'économie informelle avec pour objectif d'étendre la protection sociale. Une revue de la protection sociale en cours de réalisation en 2019 (DGPSN/BIT/UE) montre que ce programme visant la mise en place d'un régime obligatoire, progressif, intégré et simplifié de protection sociale adapté aux besoins des travailleurs n'a pas été réalisé.

Dans son analyse du contexte, le second PAP (2019-2023) souligne la persistance des défis relatifs à la prépondérance du secteur informel, notamment concernant la persistance de la corruption, de la complexité et la lourdeur des procédures administratives et fiscales qui constituent des contraintes dissuadant les acteurs de l'informel à formaliser leurs structures et les emplois. A travers ses objectifs stratégiques, le PAP II présente un ensemble plus important de mesures visant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle :

✘ **Objectif stratégique 1** : promouvoir des secteurs moteurs de croissance, d'exportations - Effet attendu 1.4 : la compétitivité des PME est améliorée :

Les actions visent notamment le renforcement du dispositif d'encadrement des PME, l'élaboration d'une stratégie de développement des PME, la mise en place d'un cadre de concertation entre les différents acteurs ; le développement de synergies entre les structures d'accompagnement de l'artisanat et l'encouragement à la structuration du secteur informel. Ces actions sont réalisées à travers la création de « Maisons de l'Entreprise » visant à regrouper

et rationaliser les mesures d'accompagnement des PME.

✘ **Objectif stratégique 5** : renforcer les bases d'une productivité élevée - Effet attendu 5.2: le niveau de formalisation de l'économie est renforcé :

Les actions portent notamment sur la structuration de nouveaux corps de métier ou le renforcement de ceux existants, l'accès du secteur informel à la protection sociale, l'organisation des filières clés de l'artisanat de production, l'implantation d'incubateurs et de zones d'artisanat dédiées et la formalisation du commerce intérieur et du transport.

✘ **Objectif stratégique 6** : promouvoir le travail décent Effet attendu 6.2 : l'accès au travail décent est amélioré pour les travailleurs du secteur formel et de l'économie informelle :

Les actions portent notamment sur une meilleure coordination entre les structures en charge du travail et de la protection sociale, le renforcement et l'extension de la couverture sociale des travailleurs ainsi que l'amélioration du contrôle et de la lutte contre la précarité.

3.1.2 Les politiques et stratégies sectorielles

Les politiques et stratégies de promotion des PME et de l'entrepreneuriat : Le Gouvernement a adopté différents documents de politique et de stratégie sectorielles qui concernent le secteur informel, parmi lesquels : le Document de politique économique et social (DPES) 2011-2015, la Stratégie de croissance accélérée et la Lettre de politique sectorielle des PME (LPS/PME). Un des objectifs spécifiques de cette dernière (Axe stratégique 3, objectif spécifique 3) est de développer et offrir des produits pour faciliter la migration des entreprises du secteur informel au secteur formel. Le Sénégal a également adopté un Document de stratégie pour le développement de l'entrepreneuriat féminin (DSDEF) qui vise à renforcer le pouvoir économique des femmes ainsi que leur autonomisation afin de lutter contre la pauvreté. Ces documents mettent un accent particulier sur le rôle primordial des PME dans la densification et la vitalité du tissu économique sénégalais, notamment dans la création d'emplois et de richesses. Ils visent à

accompagner le secteur informel, notamment en favorisant l'accès aux services financiers et non financiers, ainsi qu'à favoriser globalement la création d'un environnement des affaires favorable à l'émergence d'un secteur privé (TPME, PME/PMI) fort et dynamique.

Pour accompagner la mise en œuvre de la nouvelle Loi d'orientation relative à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises, la Direction des PME (DPME) du ministère en charge des petites et moyennes entreprises envisage d'élaborer une stratégie de développement des PME visant à opérationnaliser les mesures prévues par la Loi et rationaliser l'ensemble des interventions actuelles. Cette stratégie prépare également le passage du Sénégal au Budget programme¹³ à partir de 2020. Concernant plus spécifiquement le secteur informel, la DPME envisage d'élaborer une stratégie de formalisation, conjointement avec la Direction du secteur privé du ministère de l'Economie.

La Stratégie nationale de protection sociale (SNPS) 2016-2035 : La SNPS élaborée en 2005 a été actualisée en 2016 pour reprendre à son compte la vision du PSE. Elle s'approprie également

l'approche cycle de vie promue par la Recommandation n°202 de l'OIT sur le Socle de Protection sociale, adoptée en 2012. L'objectif de la SNPS est de rendre l'ensemble du système national de protection sociale plus inclusif en incorporant une plus grande proportion de personnes pauvres et vulnérables avec un focus notamment sur les femmes, les jeunes ainsi que les actifs occupés de l'économie informelle et du monde agricole. Pour ces derniers, la SNPS a pour objectif de formuler et de mettre en place de nouveaux systèmes d'assurance sociale qui visent à inciter les travailleurs pour leur propre compte, les employeurs et les employés des UPI engagés dans un processus de formalisation, à investir dans leur protection sociale. A cet effet, la SNPS décline la réforme phare n°8 du PSE visant à mettre en place un régime spécifique et simplifié de protection sociale offrant une couverture adaptée contre les risques santé, vieillesse et professionnels. Des études ont été réalisées depuis 2013, discutées dans le cadre d'un dialogue national et complétées en 2017 par le ministère en charge du Travail avec l'appui du BIT pour déterminer la faisabilité d'un tel régime et identifier ses prestations. Ce régime n'a cependant pas été mis en place jusqu'à présent.

La conception d'un régime simplifié pour les petits contribuables (RSPC)

Encadré 12

A partir de 2013, le ministère en charge du Travail a entrepris avec l'appui du BIT l'examen de la faisabilité d'un régime de protection sociale adapté s'adressant aux entrepreneurs et aux salariés du secteur informel et aux entreprises assujetties au régime fiscal de la Contribution Globale Unique, d'où son appellation de régime pour les petits contribuables. Il a pour objectif général de promouvoir l'inclusion sociale des travailleurs pour leur propre compte, des employeurs et des salariés du secteur informel ainsi que l'accompagnement de leur transition vers la formalité et pour objectif opérationnel la mise en place d'un régime obligatoire, progressif, intégré et simplifié.

L'architecture, les garanties, le financement et la mise en œuvre de ce régime de protection sociale ont été examinés dans le cadre d'un processus de dialogue national avec pour objectif de répondre aux besoins spécifiques et aux moyens des entrepreneurs et travailleurs du secteur informel. Le RSPC a ainsi été conçu d'abord comme une plateforme de concertation entre les régimes de sécurité sociale et les acteurs du secteur informel, notamment les organisations professionnelles, afin d'organiser la couverture des risques sociaux prioritaires pour les travailleuses et les travailleurs et suivre l'évolution de cette couverture. Il est arrimé aux régimes de sécurité sociale dont il étend les prestations à l'économie informelle à travers des garanties et des procédures adaptées ; son architecture s'appuie sur des mécanismes de délégation de gestion, sur des mutuelles sociales administrées par les organisations du secteur informel afin d'organiser une gouvernance participative et proche des UPI.

La construction de ce régime est prévue pour être progressive, avec dans un premier temps la couverture des risques sociaux liés à la santé et à la vieillesse puis un élargissement à d'autres garanties concernant notamment la sécurité

¹³ Le Budget programme est une réforme du dispositif budgétaire du Sénégal, conformément aux directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA de 2009 (transposées au Sénégal par la Loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011

relative aux lois de finances). Le budget programme est construit à partir des politiques et décomposé en programmes auxquels sont associés des objectifs. Il s'appuie sur une logique de gestion axées sur les résultats (GAR)

de revenus en cas de maladie, d'accident du travail et de maternité. Le défi d'un tel régime est son financement qui doit être durable et équitable. Le RSPC est un régime contributif et un premier calcul des cotisations, illustré dans le tableau ci-dessous, montre que celles-ci représentent une charge importante.

Calcul de base des cotisations du RSPC

	Cotisation FCFA/ ménage/ mois	Prestations
Santé et soins médicaux	6.000	Couverture des dépenses de soins de santé aux taux de prise en charge de la CMU au niveau des prestataires de soins publics et privés conventionnés.
Indemnités de maternité	250	Indemnité égale au SMIG (36.243 FCFA) versée sur une période de 14 semaines (3,5 mois) aux femmes assurées
Indemnités maladie	50	Allocation forfaitaire versée lors d'une hospitalisation de l'assuré, équivalente à 10 jours de SMIG.
Vieillesse	8% du revenu	Régime par répartition avec un taux de remplacement de 50 pour cent.

Source : Note technique sur le financement du RSPC, BIT, 2017, non publiée.

S'adressant à une économie informelle où une grande majorité de revenus sont faibles, irréguliers et précaires, le RSPC se doit de proposer une couverture abordable offrant une protection de base - éventuellement complétée par des régimes complémentaires pour ceux qui veulent cotiser plus. Il s'agit également de développer un schéma de financement incluant un appui de l'État. Cet appui ne se traduit pas nécessairement par un subventionnement des cotisations – L'expérience de la CMU montre que ces subventions sont irrégulières et ne permettent pas une continuité des prestations et une couverture de qualité et attractive. Des alternatives sont possibles notamment dans le cadre de la fiscalité avec par exemple la prise en compte des obligations sociales des entrepreneurs dans le calcul de la Contribution Globale Unique (CGU), afin de limiter la pression sur les entrepreneurs du secteur informel.

Ce lien avec le régime fiscal est par ailleurs important pour proposer une contribution équitable déterminée en fonction du niveau de revenus des assurés. Dans le tableau de synthèse, ces cotisations sont en effet calculées sous forme de forfait peu équitable - hormis pour la branche vieillesse qui s'inspire de l'expérience du Cap Vert en proposant aux assurés de choisir la tranche de revenus qui servira de base de calcul de leur pension. Un lien avec la CGU permettrait de disposer d'un système déclaratif permettant de connaître le revenu individuel de chaque assuré et proportionner son effort à celui-ci.

Le processus de dialogue national mené pour la conception du RSPC montre ainsi que celui-ci devra pour réussir s'imbriquer étroitement dans les politiques et stratégies nationales fiscales, de l'emploi, de développement d'entreprises durables et productives et de formalisation de l'économie informelle. Le Régime simplifié devra en effet mobiliser des partenariats avec les dispositifs et programmes d'appui au secteur informel afin d'une part d'inciter les entrepreneurs à entrer dans ce régime de protection sociale et, d'autre part, de jouer son rôle de pilier de la transition vers l'économie formelle.

Sources : Études de faisabilité Ministère du Travail et BIT, 2017, non publiées.

La politique nationale de santé et sécurité au Travail : Le Sénégal a adopté en mars 2017 une politique nationale de santé et sécurité au Travail. L'objectif de cette politique est de prévenir les risques professionnels à travers une gestion efficace des accidents et des atteintes à la santé des travailleurs et des travailleuses dans tous les secteurs d'activités, tout en assurant la protection des groupes vulnérables dans tous les lieux de travail. Cette politique s'accompagne d'un plan stratégique et d'un plan d'action qui en déclinent

les mesures opérationnelles parmi lesquelles la promotion de la Santé et sécurité au travail pour les PME, le secteur informel et le secteur agricole.

3.2 Les structures, services et programmes publics liés à la formalisation des entreprises et des travailleurs

Sur le plan institutionnel, les PME et le secteur informel sont rattachés à la Direction des PME (DPME) du ministère du Commerce et des petites et moyennes Entreprises (MCPME). La politique d'accompagnement, d'encadrement, de conseil et formations pour les PME du ministère est mise en œuvre par l'Agence pour le Développement et l'Encadrement des PME (ADEPME).

Avec la priorité donnée à la promotion des activités entrepreneuriales au sein du PSE, de multiples structures ont été créées et sont autonomes ou rattachées à différentes institutions dont la Présidence de la République, le MCPME, le ministère en charge de la Formation Professionnelle et le ministère des Finances et du Budget. En plus de l'ADEPME, ces structures regroupent entre autres l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX), le Bureau de Mise à Niveau (BMN), le Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires (FONGIP), le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS), etc. Une revue non exhaustive de ces structures est proposée en annexe 4. S'ajoutent également les CGA présentés plus haut.

Ces dispositifs ont globalement pour objectif de répondre aux besoins des porteurs de projets d'entreprise en matière de formation professionnelle, d'encadrement, de financement mais aussi d'accompagner la transition vers l'économie formelle et de soutenir le développement des opportunités d'accès à l'emploi décent. Ce dispositif comprend de multiples intervenants mais souffre de lacunes :

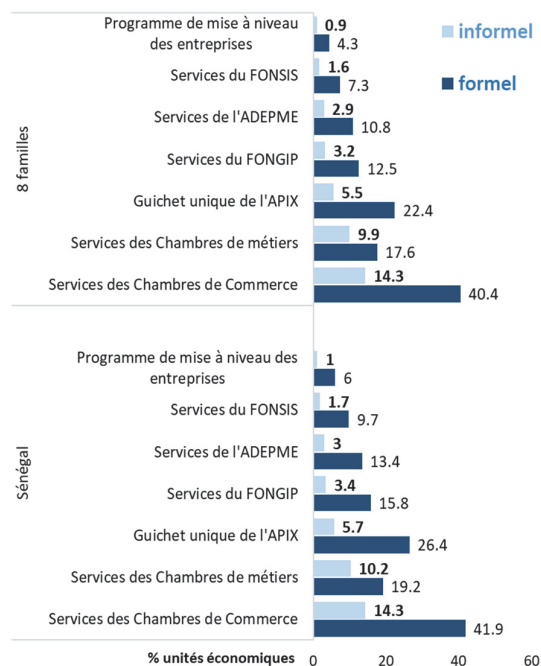
- La première faiblesse du dispositif est son manque de cohérence et de coordination. La dispersion actuelle de certaines structures entre la Présidence et différents ministères ainsi que l'autonomie d'autres structures font que leurs missions et leurs champs d'intervention tendent à se chevaucher ou à laisser, en dehors de toute coordination de leurs activités, de nombreux besoins sans solutions. Cela ne va pas sans créer par

ailleurs une compétition pour obtenir les mêmes ressources publiques (AFD/BM, 2012). Le MCPME ne dispose pas d'une Direction du secteur informel qui permettrait une meilleure coordination et des interventions plus ciblées.

- Le RGE 2016 montre que les entreprises formelles et informelles (hors agriculture) sont essentiellement installées en milieu urbain (73,2 pour cent pour l'ensemble des unités économiques non agricoles et 76,1 pour cent dans les 8 familles). Ces unités sont en particulier concentrées dans les régions de Dakar (39,5 pour cent), de Thiès (11,5 pour cent) et de Diourbel (9,4 pour cent). Cette concentration s'explique par le pôle économique de Dakar, le développement du tourisme dans le département de Mbour et le poids religieux et économique de la commune de Touba. Ces régions sont aussi celles de plus forte concentration démographique. Les services d'accompagnement mis en place restent toutefois concentrés sur Dakar et leur déploiement sur l'ensemble du pays est limité, avec notamment des antennes du BCE de l'APIX à Saint Louis et Ziguinchor et une extension du Bureau de Mise à Niveau en Casamance. Les CGA sont présents à Dakar et Ziguinchor, avec des antennes à Saint Louis, Thiès et au Cap Skirring. Les entrepreneurs des régions non couvertes peuvent cependant disposer des services des structures régionales telles que les chambres de Commerce, les chambres des métiers et les centres fiscaux mais sans bénéficier des avantages en termes de temps et de simplification d'un guichet unique. Par ailleurs, ces structures sont localisées au niveau des chefs-lieux de région avec parfois des distances et des temps de déplacement importants pour les entrepreneurs.
- L'ensemble du dispositif vise à promouvoir l'entrepreneuriat et accroître les opportunités d'accès à l'emploi pour un plus grand nombre de bénéficiaires. Toutefois, les structures semblent plus orientées vers la création et l'accompagnement des entreprises modernes, déjà formalisées ou qui se formalisent dès leur création. Autrement dit,

malgré leur rôle potentiel dans le processus de formalisation du secteur informel, elles interviennent plus en appui aux entreprises formelles et modernes.

Graphique 17: Connaissance des services d'appui aux entreprises (en % des unités économiques)



Source : données du RGE 2016 dans (BIT, 2019)

Le graphique 17 montre que ces dispositifs restent encore mal connus des unités du secteur informel, en dehors des chambres consulaires (voir point 3.5). Ces dernières, qui incluent les chambres de commerce et les chambres de métiers, sont de par leur administration et leurs missions très proches des unités économiques membres dont celles du secteur informel.

Une revue non exhaustive de ces principaux programmes est également présentée dans l'annexe 4. Ces programmes interviennent avec un objectif général de création et d'accompagnement d'un socle de petites et moyennes entreprises. Ils s'articulent ainsi autour de l'amélioration de l'environnement des affaires des PME, la promotion de l'accès pérenne aux services financiers et non financiers, l'appui et l'accompagnement des PME dans leur développement et la restructuration des entreprises en difficulté. Ces programmes interviennent également en appui au secteur

informel, notamment en facilitant l'accès aux services financiers et non financiers. Cependant, là aussi le dispositif actuel souffre de lacunes :

- Tout comme les institutions qui mettent en place ces programmes, ceux-ci apparaissent plus orientés vers les PME déjà formalisées ou celles créées d'emblée dans le secteur formel. Par exemple, les conditionnalités d'éligibilité aux appuis des programmes de mise à niveau du BMN, telles que présentées sur son site Internet, indiquent que les entreprises doivent être préalablement formellement constituées, fiscalement transparentes et qu'elles doivent s'engager à faire certifier annuellement leurs comptes par un expert-comptable agréé.
- De même, le second Plan d'Actions Prioritaires (PAP II) du PSE constate dans son analyse du contexte l'absence de synergie et de cohérence dans les interventions entre les différents programmes. Cette insuffisance de concertation et d'harmonisation des actions menées réduit l'efficacité des impacts tant du côté des pouvoirs publics que de celui des bénéficiaires.
- Les ressources disponibles sont faibles, face à l'ampleur du défi de la transition vers l'économie formelle. C'est notamment le cas du Programme d'appui au secteur informel (PASI) du ministère du Commerce et des petites et moyennes Entreprises, élaboré conjointement avec le FONGIP, qui cible directement les microentreprises et les PME informelles. Ce programme conçu depuis 2016 n'a pas été lancé jusqu'à présent faute de financement.
- Malgré des actions de communication telles que la caravane des PME menée par la DPME, en prévision du programme PASI, ce dernier ainsi que les autres programmes restent peu connus et peu compris des UPI (WIEGO, 2019a).
- Comme souligné dans l'encadré 13, une pluralité de programmes sont mis en œuvre par différents ministères ou autres acteurs dans le but d'appuyer l'accès à une activité économique mais sans se préoccuper nécessairement de la formalisation de ces activités.

Les programmes du marché du travail dans la Stratégie nationale de protection sociale

Encadré 13

Outre les programmes de soutien aux PME, de multiples programmes du marché du travail ont été initiés, notamment dans le cadre du PSE et de la SNPS. Cette dernière identifie la facilitation de l'accès au travail, y compris à l'auto-emploi comme étant la meilleure façon de lutter contre la vulnérabilité chez les personnes en âge de travailler. Les principales initiatives mises en œuvre dans ce cadre visent à soutenir la population en âge de travailler par des actions de formation professionnelle et technique, de formation par l'apprentissage dans les daaras et l'appui à la création d'activités économiques. On peut citer par exemple :

- ✘ Le Programme d'Alphabétisation et d'Apprentissage de Métiers pour la lutte contre la Pauvreté (PALAM) - Phase 2, de la Cellule de suivi opérationnel de lutte contre la pauvreté (CSO/PLCP) du Ministère de la Femme, de la Famille, du Genre et de la Protection de l'Enfant.
- ✘ Le Programme de Réduction de la Pauvreté et de Renforcement des Dynamiques de Développement Économique et Social (PRODES) également de la CSO/PLCP dont l'objectif est l'insertion des femmes et des jeunes sortis de la formation professionnelle en finançant des activités économiques (couture, restauration, mécanique, coiffure, etc.). Pour bénéficier du programme, les jeunes doivent sortir d'un centre de formation professionnelle et présenter un projet bancable. L'enveloppe moyenne des appuis est de 2 millions FCFA (plafond 5 millions FCFA).
- ✘ Le Projet d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes et des femmes (PAPEJF) 2014-2018 du Ministre de la Jeunesse, de la Construction citoyenne et de la Promotion du volontariat (MJECC) qui visait la création d'au moins 15.000 emplois durables et décents en milieu rural et périurbain pour 60 pour cent de jeunes garçons et filles et 40 pour cent de femmes et renforcement des capacités techniques et managériales de 17.000 promoteurs.

La couverture effective de ces programmes est globalement difficile à estimer ; elle semble globalement très insuffisante face à la masse de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail. De plus, ces programmes sont orientés vers la création d'emplois et d'activités économiques mais ne se préoccupent pas nécessairement de la formalisation de ces activités.

Source : Revue de la protection sociale en cours de réalisation en 2019, BIT/DGPSN/DUE, non publiée.

3.3 Les organisations professionnelles, syndicales, patronales et consulaires

Plusieurs types d'organisations professionnelles ont un rôle principal et important à jouer dans la formalisation du secteur informel. Leur contribution dans la formalisation se matérialise par des actions directes au bénéfice de leurs membres souvent sans concertation avec la partie gouvernementale. Ces organisations comprennent :

- **Les regroupements professionnels et les corporations de métiers** : Ces organisations professionnelles (OP) se construisent à partir d'intérêts communs des pratiquants d'un même métier ou domaine d'activité, sous le leadership d'acteurs reconnus de la profession ou du métier, avec des dénominations diverses (union, fédération, association, réseau, etc.). Leur représentativité est par conséquent essentiellement sectorielle ou professionnelle à l'exemple des organisations telles que l'Association de Financement des professionnels du Transport Urbain (AFTU), l'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS – cette organisation est l'une des rares se plaçant dans une dynamique interprofessionnelle avec l'ouverture de ses adhésions aux agriculteurs, pêcheurs et artisans), l'Organisation Nationale des Professionnels de l'Automobile, de la Métallurgie et de la Mécanique générale (PROMECABILE/S), la Fédération des Professionnels de l'Habillement (FENAPH), l'Association des Couturiers du Sénégal (ACS), l'Association Nationale des Bijoutiers du Sénégal (ANBS), l'organisation nationale des professionnels du bois du Sénégal (ONPBOIS), l'union des teinturiers et aides de Dakar (UGTAD), etc.

En fonction des organisations, les services mis en œuvre pour les membres sont larges et variés. Ils portent notamment sur la sensibilisation sur des normes et pratiques techniques d'une profession donnée et la formation technique ainsi que la gestion de centrales d'achat, de mutuelles d'épargne et de crédit, parfois de mutuelles de santé, de

fonds d'assistance pour les membres (pour les cas de décès, d'accident de travail et d'invalidité), de coopératives d'habitat, etc.

Ces OP sont avant tout des cadres de concertation qui permettent de débattre des préoccupations propres à la profession ou au métier afin d'identifier des solutions adéquates aux difficultés rencontrées. Elles sont cependant faiblement représentées dans le dialogue social, mais sont souvent associées aux réflexions pour l'élaboration de politiques sectorielles qui touchent leur domaine ou branche d'activités. Elles adoptent alors souvent la posture de syndicats portant des revendications et/ou développent des alliances avec des syndicats professionnels pour mieux faire porter leurs revendications surtout dans les négociations décisives. (BIT, 2015a).

Des exemples de bonnes pratiques des organisations professionnelles au Sénégal

Encadré 14

✘ Le service de formalités administratives et fiscales de l'UNACOIS-JAPPO

L'UNACOIS JAPPO est une organisation interprofessionnelle regroupant notamment les commerçants import/export, les grossistes, demi-grossistes et marchands ainsi que des industriels. Elle comptait 83.709 membres inscrits en 2018 pour lesquels elle a développé différents services dont celui des formalités administratives. Ce service permet aux membres de satisfaire les formalités de création avec l'enregistrement au registre du commerce et du crédit mobilier, l'obtention d'un numéro d'identification national des entreprises et des associations, l'inscription à la contribution globale unique avec la possibilité de négocier les paiements à travers l'UNACOIS. Elle offre également des services d'appui à la gestion comptable et administrative et favorise l'accès aux finances à travers un partenariat avec une banque commerciale. L'intermédiation de l'organisation a ainsi favorisé la création d'un partenariat entre les entrepreneurs et l'administration et favoriser la formalisation administrative et la mise en conformité au cadre fiscale des membres de l'UNACOIS.

✘ La garderie d'enfants pour les femmes de PENCUM Sénégal

L'Association des femmes mareyeurs et transformatrices de produits halieutiques PENCUM SENEGAL a mis en place depuis 2003 une garderie d'enfants pour ses membres. L'association regroupe en effet des femmes qui

passent l'essentiel de leur temps en dehors de leur maison, entre la plage pour le débarquement des pirogues et les marchés pour la revente des produits. Cette situation ne favorise pas la bonne éducation de leurs enfants, surtout ceux de bas âge. Moyennant une contribution de 2.000 FCFA par mois et par enfant, la garderie offre une petite, moyenne et grande section ainsi qu'une classe de recyclage en franco-arabe pour les enfants de 6 ans et plus sortis du système scolaire pour manque de suivi. Elle assure ainsi le maintien des enfants à l'école et soulage les femmes membres de l'association. Elle renforce également la professionnalisation de ces femmes dans leurs métiers, avec les gains de temps et l'assurance qu'elles ont d'avoir laissé leurs enfants entre de bonnes mains. Enfin, cette initiative a des impacts très significatifs sur la lutte contre la déperdition scolaire et contre les pires formes de travail des enfants en milieu pêcheur.

✘ Le dispositif de formation de formateurs de la Fédération Nationale des Professionnels de l'Habillement (FENAPH)

La FENAPH est composé de membres avec des niveaux de qualification sur des métiers très variés. Cette situation a motivé la création en son sein d'un pool de maîtres formateurs référencés. Pour ce faire, un partenariat a été développé avec l'Académie internationale de Coupe de Paris (AICP) afin de bénéficier d'une expertise technique pour organiser un dispositif de formation. Une vingtaine de membres de l'OP ont ainsi bénéficié d'une formation de 6 mois en France en confection et stylisme. Puis ont ensuite formé des formateurs au Sénégal. Ceux-ci assurent désormais des enseignements dans certains centres de formation professionnelle. La FENAPH a ainsi contribué à renforcer les connaissances techniques et le savoir-faire de ses membres, relever le niveau de compétences et améliorer la qualité des produits.

Source : (BIT, 2015a).

- **Les organisations syndicales et les organisations patronales :** Les organisations syndicales sont transversales et plaident pour les intérêts de leurs membres sans tenir compte des professions. Les revendications portent ainsi souvent sur les grands domaines comme la santé, la protection sociale, l'éducation ou le pouvoir d'achat. Les syndicats sont peu actifs dans les branches d'activités où les agents du secteur de l'informel sont plus présents comme par exemple l'artisanat, le commerce ou le transport. Toutefois, comme souligné plus haut, ces organisations peuvent

occasionnellement s'associer avec des OP, sur la base de remonté d'information de ces dernières, pour des revendications communes notamment dans le cadre du dialogue national.

Les organisations patronales sont des entités représentatives des employeurs et surtout des grandes entreprises au Sénégal. Elles se portent garant de la défense des intérêts de ceux-ci vis-à-vis de l'État et des organisations de travailleurs, dans le cadre du dialogue tripartite. L'intégration du secteur informel dans l'économie formelle participe à ces intérêts, dans un objectif de création de richesse et d'emplois décents ainsi que de régulation de la concurrence.

Les organisations syndicales et les organisations patronales font partie des mandants du Sénégal à l'OIT et participent aux Conférences Internationales du Travail ; elles ont ainsi contribué à l'élaboration de la Recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle et sont aujourd'hui des acteurs de sa mise en œuvre. (BIT, 2015a)

- **Les chambres consulaires** qui regroupent les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture et les chambres de métiers et d'artisanat régionales et leurs fédérations nationales : l'Union Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture du Sénégal (CCIAD) et l'Union Nationale des Chambres de Métiers et d'Artisanat (UNCM). Ces institutions interviennent en matière de défense des intérêts de leurs membres :
 - Les Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture ont pour mission la création, la promotion, l'encadrement et l'assistance des entreprises privées qu'elles accompagnent à toutes les étapes du développement de leur affaire avec des services adaptés à leurs besoins. Elles représentent les opérateurs économiques et défendent les intérêts généraux des entreprises industrielles, commerciales et agricoles suivant leur région.
 - Les Chambre des métiers ont de multiples attributions parmi lesquelles la tenue d'un répertoire des entreprises

artisanales et des artisans, le soutien à l'expansion du secteur de l'artisanat, la formation, le renforcement des capacités et le perfectionnement des artisans, l'information des pouvoirs publics sur les questions concernant le secteur ainsi que l'orientation et l'information des artisans. Les chambres des métiers et leur union nationale interviennent en étroite collaboration avec les Chambres de commerce d'industrie et d'agriculture, les organisations professionnelles de l'artisanat, les partenaires publics et privés du secteur de l'artisanat tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Sénégal.

Le rôle des organisations patronales, professionnelles et consulaires

Encadré 15

Le rôle des organisations patronales, professionnelles et consulaires défini dans le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises est fixé dans l'article 15 - Rôles et responsabilités des organisations patronales, professionnelles et consulaires. « Les organisations patronales, professionnelles et consulaires (OPC), qui ont pour objet de défendre les intérêts matériels et moraux des PME, au niveau local, régional et national, s'engagent à assumer les responsabilités suivantes :

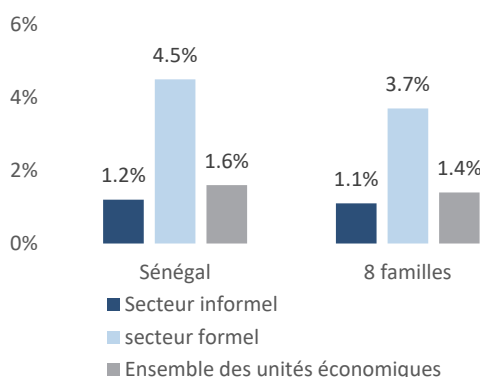
- La mise à la disposition des PME des services d'assistance technique, de conseil spécialisé, d'information et de formation pour la création, le démarrage et le développement de l'entreprise, d'accompagnement et d'encadrement ;
- La promotion de la formalisation des unités économiques informelles ;
- La promotion de la formation de leurs membres ;
- L'appui et le conseil à leurs membres ;
- La mise en réseau des PME ;
- La sensibilisation des PME sur leurs responsabilités sociales, fiscales et environnementales ;
- La promotion de l'esprit d'entreprise et de la culture entrepreneuriale ;
- La promotion de l'intégration des spécificités de genre dans les différentes initiatives de soutien aux PME ;
- La promotion du Dialogue Public - Privé, au niveau national et régional, pour assurer une représentation de qualité des PME dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques ;
- La contribution à la collecte et au traitement de statistiques sur les PME à des fins d'utilité publique. »

Source : "Projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises.

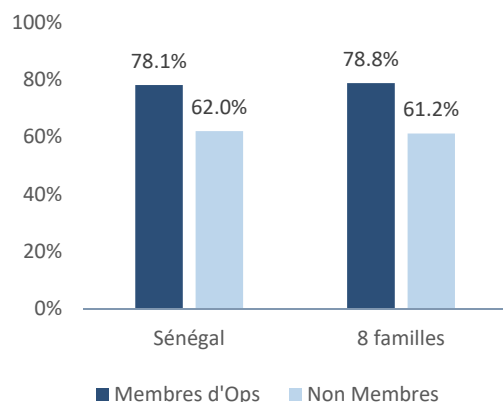
Ces chambres consulaires sont concernées par la question de la formalisation et sensibilisées sur la problématique et ses incidences économiques, mais leurs actions ont été jusque-là assez faibles. (BIT, 2015a).

Malgré l'impression générale de dynamisme qui se dégage des organisations professionnelles, la cartographie réalisée par le BIT sur la base des données du RGE 2016 montre que l'affiliation des unités économiques reste globalement faible, en particulier dans le secteur informel. Ce constat est valable pour l'ensemble des unités économiques comme au sein des 8 familles cartographiées par le BIT ; dans ces dernières, les secteurs *Mécanique automobile* et *Couture et confection* comptent le plus d'UPI affiliées à une OP.

Graphique 18 : Proportion d'unités économiques affiliées/membres d'une organisation professionnelle



Graphique 19 : Affiliation et désir d'immatriculer l'UPI au NINEA



Source : Données du RGE 2016 dans (BIT, 2019).

L'enquête ENES 2015 relève également des taux faibles avec 6,9 pour cent des travailleurs à leur propre compte et 14,8 pour cent des employeurs du secteur informel se disant membres d'une organisation/association de producteurs, avec une tendance plus élevée chez les hommes entrepreneurs que parmi les femmes. Cette même tendance s'observe dans les 8 familles cartographiées par le BIT avec moins de 8 pour cent des travailleurs à leur propre et 11,1 pour cent des employeurs du secteur informel membres de ces OP.

L'ENES 2015 indique par ailleurs que l'affiliation des employés à un syndicat ou une association de travailleurs est globalement de 15,1 pour cent au Sénégal. Cette proportion est 10 fois plus élevée parmi les employés en emploi formel (59.8 pour cent) et ne s'élève qu'à 5,2 pour cent des salariés en emploi informel (que ce soit dans le secteur formel, informel ou les ménages). Elle est encore plus faible au sein du secteur informel où le taux de syndicalisation est de 2,1 pour cent (1,3 pour cent parmi les femmes salariées et 2,7 pour cent parmi les hommes) et de 2,0 pour cent pour les 8 familles. Les principales raisons invoquées par les travailleurs non affiliés sont la méconnaissance des organisations syndicales, le désintérêt voire une opinion négative.

Ces données indiquent également que la propension à s'enregistrer au NINEA des UPI membres d'organisations professionnelles est supérieure à celle des non-membres (graphique 19), ce qui peut être interprété comme un indicateur de la capacité potentielle de ces organisations à inciter leurs membres à la formalisation.

4 Une synthèse des défis clé et recommandations

Afin de relever le défi important et complexe de la transition du secteur informel vers l'économie formelle et participer aux objectifs du PSE, de multiples structures et programmes ont été mis en place et divers acteurs sont mobilisés. Pourtant, le panorama réalisé à travers les pages précédentes permet de constater la persistance de nombreux obstacles à la formalisation.

Dans ce contexte, le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises vise à introduire diverses innovations parmi lesquelles l'adaptation du cadre juridique et institutionnel, la facilitation de l'accès au financement et aux marchés publics, le renforcement des capacités techniques de gestion des PME, la mutation des UPI en entreprises formelles, la promotion de l'Entreprenant et l'assistance technique aux PME. La nouvelle Loi vise par ailleurs à mettre le cadre juridique en conformité avec la réforme de l'OHADA sur le statut de l'entreprenant.

Cette nouvelle Loi d'orientation s'inscrit dans la stratégie d'appui au secteur informel du PSE. Elle vise à « accompagner les unités de production et de services dans le processus de formalisation et de structuration de manière à accéder aux avantages naguère réservés aux structures formalisées » en générant des conditions économiques favorables et en agissant sur 4 grands leviers : l'enregistrement, l'accès à la protection sociale, au financement et aux marchés publics et la protection de l'emploi.

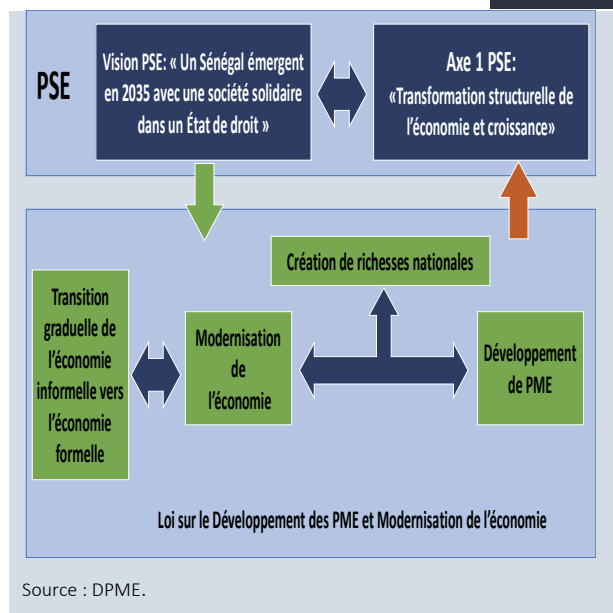
Cette dernière section propose un ensemble de mesures possibles qui sont autant de pistes de réflexion pouvant alimenter une concertation entre tous les acteurs pour la construction d'un plan d'action national. Ces pistes s'appuient en premier lieu sur les grands axes du projet de loi d'orientation ainsi que les programmes en cours d'élaboration, de mise en œuvre ou de réalisation. Elles s'inscrivent également en cohérence avec les mesures préconisées par la Recommandation n° 204 de l'OIT.

4.1 Un premier défi : concilier les attentes

Le Plan Sénégal Émergent identifie le secteur informel comme une contrainte à la transformation structurelle de l'économie et voit la modernisation graduelle de l'économie informelle comme l'un des principaux défis à relever. Les entreprises du secteur informel sont un pilier potentiel de ce développement (voir encadré 11) et plus globalement de la réduction de la pauvreté via une transition souple vers l'économie formelle comme. Une étude réalisée par la Direction de la Prévision et des Études Économique du ministère de l'Économie en 2018, montre que la formalisation des unités de production informelles permettrait d'augmenter sensiblement les recettes publiques dans un contexte où les marges de manœuvre budgétaires sont très faibles et les besoins de financement des projets de développement importants. Du point de vue de l'État, il s'agit donc à travers la formalisation d'intégrer le secteur informel dans les circuits officiels, notamment dans le système fiscal, et d'agir sur la productivité des unités économiques afin d'accroître les recettes publiques et impacter positivement sur la production globale (DPEE, 2018).

Le cadre d'articulation de la Loi d'orientation et du PSE

Encadré 16



Source : DPME.

Globalement, dans l'objectif de réaliser une transformation structurelle et de moderniser l'économie nationale, la stratégie du PSE est de réduire la proportion d'entreprises informelles, et, par paliers, de faire migrer ces très petites entreprises vers le statut de moyennes entreprises, les moyennes transformées en grandes entreprises et ces dernières en champions internationaux.

Aux yeux de l'ADEPME, la formalisation doit entraîner de multiples avantages, pour les entreprises, résumés dans l'encadré 17.

Toutefois, la formalisation comme un moyen d'atteindre des conditions de travail décent et les réponses aux besoins de protection sociale et d'accès à la formation et l'accompagnement au renforcement de la productivité sont ici oubliés. A travers son réseau « Sénégal PME », l'ADEPME semble surtout s'intéresser aux petites et moyennes entreprises déjà formalisées ou semi-formelles qui participent à la construction d'un tissu d'entreprises modernes au Sénégal. En revanche, il n'est pas évident que la très grande majorité des opérateurs du secteur informel, qui interviennent dans le petit informel, apprécient de la même façon ces avantages et partagent les mêmes attentes. Pour ces derniers :

- Les premières motivations à entrer et rester dans le secteur informel est le coût relativement faible d'entrée et le fait d'échapper aux contraintes et aux lourdeurs des procédures administratives, souvent peu compréhensibles.
- Le choix d'opérer dans le secteur formel implique des coûts d'entrée liés à l'enregistrement et à la mise aux normes d'activités anciennement informelles puis des coûts variables (impôts et cotisations sociales) pour des entrepreneurs dont les activités génèrent souvent des revenus faibles, fluctuants et imprévisibles et d'abord destinés aux besoins de leur famille.
- Ces entrepreneurs paient des taxes aux niveaux des municipalités (encadré 10) mais ne bénéficient généralement pas d'un accès satisfaisant aux services publics (eau, électricité, espace de travail, etc.). Ce premier contact, souvent peu transparent, avec l'administration locale n'encourage pas à

s'investir dans des procédures avec l'administration centrale ; cette situation est aggravée par le manque d'information et de compréhension de cette administration.

Les avantages de la formalisation

Encadré 17

- ✘ Possibilités accrues de se positionner sur un marché plus vaste sans avoir à se heurter à des difficultés juridiques.
- ✘ Liberté de s'associer à d'autres personnes ou entreprises pour être plus compétitif.
- ✘ Meilleure crédibilité auprès de la clientèle qui fait davantage confiance.
- ✘ Possibilités accrues d'accéder à de nouveaux marchés et de pénétrer les marchés internationaux via les exportations.
- ✘ Accès aux prêts consentis par différentes institutions financières, tant publiques que privées.
- ✘ Accès aux dispositifs et aides du Réseau Sénégal PME publiques que privées.
- ✘ Possibilité de payer sur facture et de bénéficier d'un crédit d'impôt.
- ✘ Possibilité de participer aux appels d'offres publics et de devenir client de l'État ; et aussi de figurer sur la liste des fournisseurs des grandes compagnies.
- ✘ Contribuer au développement économique et social grâce au paiement d'impôts.

Source : <http://www.senegalpme.com/on-vous-accompagne/creer-et-formaliser/formaliser-votre-activite/>

- Les avantages tels qu'exprimés dans l'encadré 17 présentent un univers éloigné des préoccupations immédiates des entrepreneurs du secteur informel, des femmes en particulier. Ils opèrent pour beaucoup selon une logique de survie et de débrouillardise pour la satisfaction des besoins quotidiens.
- Des organisations professionnelles se développent au sein du secteur informel pour la défense des intérêts de leurs membres et les UPI évoluent dans des réseaux familiaux et sociaux qui offrent des alternatives, bien qu'imparfaites, au déficit d'accès aux services financiers et à la protection sociale.

Le principal défi de la formalisation semble donc de réussir à concilier les attentes de l'État avec celles des opérateurs et travailleurs informels. Ce défi semble devoir passer par la création d'un espace favorable, respectueux des motivations,

des capacités et du dynamisme entrepreneurial, tout en promouvant la modernisation de l'économie nationale. Les mesures formulées ci-après s'inscrivent dans cette dynamique et visent à améliorer les conditions de travail et de revenu et l'accès à la protection sociale ainsi qu'à organiser une progressivité de la formalisation en proposant des paliers, chacun avec des obligations et des avantages gradués. Ces avantages doivent à chaque niveau être perçus comme aptes à compenser les obligations et les coûts de la formalisation.

Les multiples facettes de la formalisation

Encadré 18

La Recommandation n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle prévoit la mise en place de stratégies nationales coordonnées et intégrées (politiques, législation, administrations concernées, etc.), basées sur des diagnostics contextuels permettant le développement de mesures incitatives adaptées. La formalisation s'inscrit ainsi dans une approche multidimensionnelle avec une diversité de domaines et de niveaux (micro, meso, macro) d'interventions. Celles-ci ciblent l'enregistrement des activités, l'accès aux financements, aux marchés et à la protection sociale ainsi que l'amélioration de la productivité et des revenus.

Au regard de la diversité des situations au sein de l'économie informelle, l'approche doit être progressive. Les interventions peuvent être transversales (concernant l'ensemble des unités et travailleurs de l'informel), d'autres spécifiques à certains groupes et formes d'informalité. Ainsi pour certains groupes au sein de l'économie informelle de subsistance (dans le secteur informel, dans le secteur formel ou les ménages), il s'agira dans un premier temps de développer des actions visant l'amélioration des conditions de travail et de vie et de créer des conditions permettant une formalisation ultérieure. Ainsi, un accès à une protection sociale minimale, semi ou non contributive, ou des actions visant l'amélioration de la productivité ne sont pas directement en lien avec la formalisation mais créent les conditions nécessaires à une formalisation durable.

Une stratégie de formalisation s'inscrit aussi dans une approche multisectorielle et doit nécessairement entrer en synergie avec les politiques et stratégies fiscales, de protection sociale, d'emploi, d'entreprises, etc. Par exemple, le Sénégal dispose aujourd'hui d'une fenêtre d'opportunité intéressante avec l'élaboration d'un projet de Loi d'orientation sur les PME, un projet de Loi d'orientation sur la protection sociale et une réforme du code de la sécurité sociale qui devraient être mis en commun afin de construire un système national de protection sociale cohérent pour les entreprises informelles et formelles et pour les travailleurs de l'économie informelle dans leur ensemble.

4.2 Des recommandations pour l'opérationnalisation du projet de Loi d'orientation et la formalisation des entreprises et des emplois

Les points suivants détaillent individuellement un ensemble de recommandations issues du diagnostic ciblé sur la formalisation des entreprises et des travailleurs qu'elles emploient. Ces recommandations s'appuient sur les mesures du projet de Loi d'orientation en s'intéressant à leur opérationnalisation. Elles s'organisent autour de 5 grands axes d'intervention :

- ✘ Réduire les barrières à l'entrée en levant les obstacles à l'enregistrement et à la mise en conformité,
- ✘ Inciter à la formalisation et créer les conditions favorables à une formalisation pérenne associée à des emplois décents,
- ✘ Améliorer la productivité des entreprises,
- ✘ Faciliter le dialogue et l'information,
- ✘ Prévenir et contrôler.

A travers ces axes d'intervention, il s'agit de promouvoir :

- ✘ La formalisation des entreprises avec l'enregistrement de leur activité et la mise en conformité avec le cadre légal,
- ✘ La formalisation des emplois au sein de ces entreprises :

Concernant les *entrepreneurs*, la formalisation de leur emploi est liée à la formalisation de leur entreprise. L'extension de la sécurité sociale en tant que telle n'est pas une mesure de formalisation pour les entrepreneurs mais peut représenter par contre une incitation importante pour la formalisation de leur activité, la création des conditions favorables à la formalisation (contribue à assurer niveau, stabilité et prévisibilité du revenu) et représente en toutes circonstances un objectif en soi, indépendamment de la formalisation.

Concernant les *employés*, la formalisation de l'emploi signifie avoir accès à des prestations sociales (sécurité sociale contributive et

acquise via la relation d'emploi) et à un ensemble de prestations liées à l'emploi telles que prévues dans le code du travail. Cela suppose en premier lieu la reconnaissance de la relation de travail et un contrat associé à telles protections. Dans le cas particulier des *salariés en emploi informel dans les entreprises du secteur informel*, la formalisation préalable ou concomitante de l'entreprise est une condition nécessaire à la formalisation de leur emploi. C'est la condition qui permettra à un entrepreneur d'enregistrer ses travailleurs (en reconnaissant la relation de travail) et de les affilier à un ensemble de garanties de base à travers le régime simplifié ou, au-delà d'un certain seuil, aux garanties du régime de sécurité sociale formel servies par l'IPRES et la CSS.

Bien que peu abordé ici, le cas des travailleurs familiaux (aides familiaux), non négligeable au Sénégal, ne doit pas être oublié et appelle également des mesures visant une amélioration de leurs conditions de travail, voire la migration vers le statut d'employés.

Au regard de l'hétérogénéité du secteur informel, ces recommandations ne peuvent s'appliquer de façon uniforme à l'ensemble des entreprises et doivent être adaptées aux différentes situations. Il s'agit par conséquent de bâtir des réponses différenciées et progressives, qui correspondent à des paliers ou niveaux de formalisation, allant des entreprises de subsistance à celles présentant un fort potentiel de croissance. L'objectif est d'instaurer un seuil minimum pour toutes les entreprises et l'ensemble de leurs travailleurs qui offre un premier niveau de mesures combinant la protection juridique, la protection sociale, l'amélioration des conditions de travail et du revenu pour l'entrepreneur et pour les employés avec des mesures portant directement sur la formalisation des activités et des emplois.

Dans ce sens, un préalable nécessaire est d'identifier différents niveaux d'application, chacun correspondant à des paliers de formalisation des entreprises. Les mesures à mettre en œuvre pourront ainsi être graduées en fonction des besoins et des entreprises à chaque niveau. Enfin, ces recommandations sont individuellement intéressantes, mais elles ne

seront réellement efficaces que si elles sont rassemblées et coordonnées au sein d'une stratégie intégrée, ce qui fait l'objet du point suivant.

4.2.1 Identifier différents paliers de mise en œuvre des mesures de formalisation

La distinction entre un petit et un gros informel est intéressante afin d'adapter les mesures à mettre en œuvre à la diversité de situations observées. Elle n'est cependant pas suffisante ; les mesures doivent en effet être graduées en fonction du niveau d'informalité des unités économiques, de leur taille et de leurs activités ainsi que des objectifs et des motivations des entrepreneurs.

Au regard du projet de Loi d'orientation sur les PME, plusieurs paliers se dessinent et sont décrits dans la recommandation 1. Ces paliers sont importants afin de suivre la progression des entreprises mais aussi afin de délimiter les services et avantages offerts à chaque niveau. Il s'agit en effet d'éviter que les mesures mises en œuvre créent des appels d'air incitant les entreprises d'un palier à descendre au palier précédent ou à demeurer dans un pallier qui leur semble plus avantageux, au détriment de leur développement. A l'inverse, il s'agit d'inciter les entreprises à progresser de palier en palier afin de bénéficier de services supplémentaires.

Ces paliers sont délimités par le statut de l'activité, le chiffre d'affaires et le régime fiscal auquel est soumise l'entreprise. Ceci implique une mise en cohérence des politiques fiscale et des PME et une harmonisation des différents plafonds en termes de chiffre d'affaires, notamment concernant la CGU qui devrait s'harmoniser avec le statut de l'entrepreneur. De plus, le chiffre d'affaires doit être fidèle et transparent, ce qui nécessite d'améliorer sensiblement l'accès aux services comptables.

Trois niveaux sont identifiés dans la recommandation 1. Un niveau 0 constitue la situation de départ. Ce premier niveau concerne la très grande majorité des UPI qui aujourd'hui n'ont aucune déclaration de leur activité, n'ont pas d'accès à la protection sociale en dehors de la Couverture Maladie Universelle et ne contribuent

pas aux impôts centraux. L'objectif est de faire passer ces UPI dans le niveau 1, avec une déclaration d'activité simplifiée conformément au statut de l'entrepreneur. Le point de départ d'un processus de formalisation devra nécessairement passer par des actions importantes de communication, d'information et d'éducation des UPI afin qu'ils connaissent les

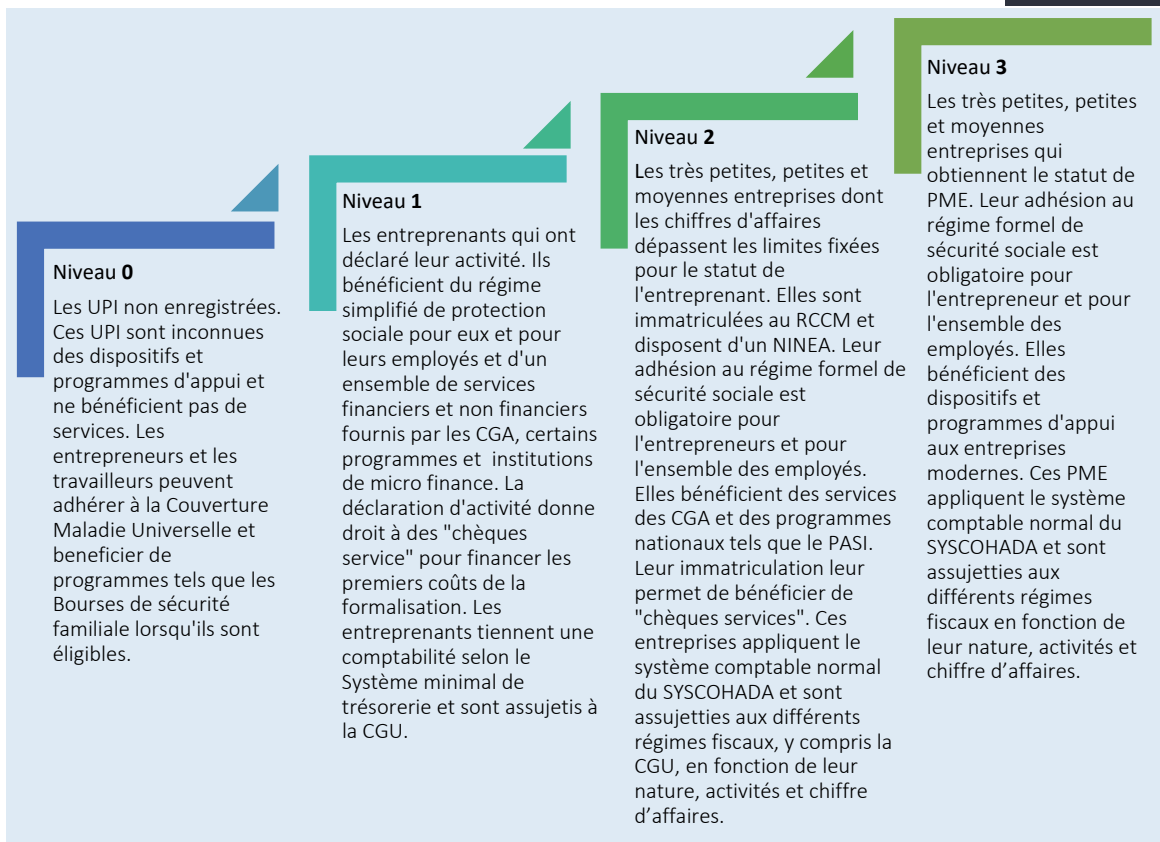
droits et obligations relatifs à chaque niveau de formalisation et soient incités à s'enregistrer comme entrepreneurs, voire dans les autres niveaux. Cette communication ne sera toutefois utile que si les services proposés sont effectifs et de qualité et les procédures simples et adaptées à leurs capacités et besoins.

Recommandation 1. Identifier des niveaux de formalisation

Le projet de Loi d'orientation relatif à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises, ainsi que la réforme de l'OHADA sur le statut de l'entrepreneur sur laquelle il s'appuie, permet de distinguer trois grands paliers du processus de formalisation qu'il cherche à impulser :

- ✘ **Le niveau 1** correspond au statut de l'entrepreneur et regroupe les personnes physiques qui exercent une activité professionnelle, civile, commerciale, artisanale, agricole ou de prestataire de services, à l'exclusion de celles qui relèvent des bénéfices non commerciaux (notaire, avocat, médecin, pharmacien, architecte, artiste, expert-comptable, autres experts relevant ou non d'un ordre). Conformément à l'AUDCG, le chiffre d'affaires annuel constitue la condition pour bénéficier du statut de l'entrepreneur. Le plafond est celui du Système minimal de trésorerie du SYSCOHADA : 60 millions de Francs CFA pour les activités commerciales, 40 millions pour les activités artisanales et assimilées et 30 millions pour les prestations de service. Potentiellement (si tous les opérateurs déclarent leur activité), ce niveau représenterait 81,8 pour cent des PME selon le RGE 2016 ; il est plus vaste encore si l'on considère que ce recensement ne couvre pas l'agriculture et ne prend pas en compte les acteurs qui ne disposent pas d'un local. Par ailleurs, la grande majorité des entrepreneurs sont des travailleurs à leur propre compte, mais le statut inclut également des microentreprises avec des salariés.
- ✘ **Le niveau 2** regroupe les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse les plafonds du statut de l'entrepreneur prévus par le projet de Loi d'orientation. Il est également ouvert aux entrepreneurs qui souhaitent accéder aux avantages de ce niveau. Celui-ci regroupe globalement les très petites, petites et moyennes entreprises qui se distinguent de celles du niveau suivant par le fait qu'elles ne demandent pas le statut de PME prévu dans le projet de Loi d'orientation sur les PME.
- ✘ **Le niveau 3** est ouvert à toutes les entreprises, y inclus les entrepreneurs, qui demandent le statut de PME auprès du ministère en charge des PME. Comme détaillé plus bas, ce statut permet d'accéder à des services conséquents et d'entrer dans le tissu des entreprises modernes auquel aspire le Plan Sénégal Émergent.

Les obligations et les avantages relatifs à chaque niveau sont détaillés plus bas. Ce découpage est proposé ici afin de rechercher une logique avec la construction d'un système de protection sociale qui s'appuie sur un régime simplifié et un régime formel de sécurité sociale ainsi qu'avec le système fiscal avec pour certaines entreprises un régime synthétique (CGU). Ce découpage est perfectible ; il est présenté ici afin de souligner l'importance d'adopter différents paliers clairement identifiables et contrôlables afin de définir un ensemble progressif de droits et d'obligations qui devrait permettre de tirer vers le haut le petit informel de subsistance et empêcher les entreprises qui cherchent à se soustraire à leurs obligations de se cacher dans des niveaux inférieurs.



4.2.2 Lever les barrières à l'enregistrement et à la mise en conformité

Plusieurs obstacles susceptibles de démotiver ou de bloquer la formalisation des UPI et des travailleurs au sein de ces UPI ont été identifiés à travers le diagnostic. Ces obstacles sont principalement liés à l'enregistrement de l'activité et aux obligations comptables, fiscales et sociales. Ce point regroupe une première série de mesures qui visent à lever ces barrières afin de formaliser les entreprises, comme condition préalable à la formalisation des emplois et leur permet également d'accéder à différents avantages développés dans le point suivant.

✘ Des procédures d'enregistrement souples et accessibles

L'enregistrement de l'activité est le point de départ de la formalisation. A ce titre il doit être le plus accessible possible en termes de proximité, de simplicité et de coût. Le défi est ici de taille car seulement 12,7 pour cent des entreprises sont immatriculées au RCCM et 8,9 pour cent disposent d'un NINEA selon le RGE 2016. Ce recensement relève par ailleurs que les principales causes de non-enregistrement sont liées à la méconnaissance des procédures et la crainte de leur lourdeur par les UPI ; pour d'autres il s'agit d'échapper à la fiscalité. La simplification doit également porter sur l'ensemble des obligations associées à la déclaration des travailleurs à l'administration du travail et à leur affiliation à la sécurité sociale.

Recommandation 2. Adapter les procédures administratives aux niveaux de formalisation

Simplifier les formalités :

Le projet de Loi d'orientation fournit des indications concernant les formalités d'enregistrement et d'immatriculation des entreprises et des travailleurs qui sont modulées en fonction des trois niveaux de formalisation identifiés :

- ✘ **Niveau 1** : Les entrepreneurs sont soumis à une simple déclaration d'activité, auprès d'une structure compétente - qui devrait être précisée par décret - tel que prévu dans l'acte uniforme de l'OHADA. L'AUDCG prévoit que cette déclaration donne lieu à la délivrance d'un document de dispense d'immatriculation au RCCM ; une carte d'entrepreneur pourrait être également délivrer permettant d'accéder aux avantages décrits plus bas. Affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à un régime simplifié de protection sociale. Pour certains métiers, cette déclaration s'accompagne d'une inscription, auprès des structures en charge de la délivrance de cartes professionnelles.
- ✘ **Niveau 2** : Les entreprises doivent être immatriculées au RCCM et enregistrées dans le Répertoire des Entreprises et Associations pour l'obtention d'un NINEA. L'affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à la CSS, IPRES et IPM est effective.
- ✘ **Niveau 3** : Les entreprises ont les mêmes obligations d'immatriculation au RCCM et d'enregistrement dans le Répertoire des Entreprises et Associations. De plus elles effectuent et obtiennent une demande d'agrément auprès du ministère en charge des PME afin de disposer du statut de PME. L'affiliation de l'entrepreneur et des travailleurs à la CSS, IPRES et IPM est effective.

Assurer une plus grande proximité avec les entreprises

Plusieurs guichets sont aujourd'hui disponibles pour l'immatriculation au RCCM et l'obtention d'un NINEA : L'APIX dispose de Bureaux de Création d'Entreprise (BCE) à Dakar, Saint Louis et Ziguinchor, et les Chambres de commerce régionales assurent les services d'immatriculation au RCCM et peuvent appuyer l'enregistrement au Répertoire des Entreprises et Associations. De même, des projets sont en cours de réalisation ou en attente de mise en œuvre visant à rapprocher encore plus des entreprises les points de contacts et de services ; il s'agit notamment des Missions Locales pour l'Emploi et l'Entrepreneuriat des Jeunes (MILE), de la Délégation générale à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ) et du projet de Maisons de l'Entreprise en projet au Ministère en charge des PME.

Globalement, un objectif doit être d'accroître le maillage du territoire et de densifier les points d'immatriculation pour les UPI du niveau 1. Il s'agit ici de mettre en place un dispositif spécifique, souple et innovant en coordonnant les dispositifs existants et en dématérialisant les opérations (point suivant). Les entrepreneurs peuvent ainsi déclarer simplement et rapidement, à proximité de leur lieu d'activité, et disposent d'un support, tel qu'une carte d'entrepreneur, permettant d'accéder à un premier niveau de services de formation, d'encadrement et de financement et au régime simplifié de protection sociale.

Dématérialiser l'enregistrement pour plus de simplicité et de traçabilité

Dans le cadre de l'accompagnement de la nouvelle Loi d'orientation, la DPME envisage de mettre en place une plateforme informatique qui pourrait permettre à des guichets répartis à travers le territoire d'effectuer les opérations d'enregistrement des entreprises.

On peut souligner ici qu'une telle plateforme, E-RCCM, a déjà été développée dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de la Justice et l'APIX et est utilisée par les BCE. Le ministère de la Justice a également développé une plateforme internet, SENINFOGREFFE (www.seninfogreffe.com) avec pour objectif de simplifier la vie des entreprises et limiter les déplacements en dématérialisant notamment les démarches du RCCM.

Plutôt que de développer un nouvel outil, il s'agit de vérifier la fonctionnalité de ces plateformes et de déployer l'accès aux guichets qui se créent à travers le pays. Celles-ci devront également être adaptées pour enregistrer également les déclarations d'activité des entreprises (codification spécifique).

Par ailleurs, une interaction entre ces plateformes et les bases de données de l'ANSD (Répertoire des Entreprises), de l'administration fiscale, de l'administration du travail et de la sécurité sociale permettra l'identification et le traçage des entreprises au fur et à mesure de leur évolution dans le processus de formalisation de l'entreprise et des emplois au sein de l'entreprise.

✘ **L'application des niveaux de comptabilité du SYSCOHADA et l'accès à une assistance comptable**

La tenue d'une comptabilité formelle selon le Système comptable Ouest Africain SYSCOHADA, ou un autre système de comptabilité harmonisé, est une obligation pour toutes les entreprises sur le plan fiscal. C'est également une condition pour accéder aux programmes d'encadrement des entreprises ainsi qu'aux services financiers des institutions de microfinance et des banques commerciales. Comme souligné plus haut, le SYSCOHADA entré en janvier 2018 retient deux niveaux de comptabilité : le Système minimal de trésorerie et le Système normal.

L'obligation d'une comptabilité formelle constitue aujourd'hui l'une des principales

barrières à la formalisation. Le système minimal de trésorerie qui est le plus accessible aux opérateurs du petit informel et proche du système de carnet est tenu par 12,2 pour cent des unités économiques (RGE, 2016). Cependant, même simplifié, ce niveau de comptabilité n'est pas une activité simple surtout lorsqu'il s'agit de produire des états financiers, pour une population majoritairement à faible niveau d'instruction. L'État a initié la mise en place de Centres de Gestion Agréés (CGA) qui doivent permettre aux entrepreneurs et petites entreprises de bénéficier d'un appui comptable et de gestion mais, comme souligné plus haut, les cotisations demandées par les CGA constituent une barrière financière de taille.

Recommandation 3. Accroître l'accès à une assistance comptable

Appliquer les niveaux de comptabilité du SYSCOHADA

- ✘ Pour les unités du **niveau 1**, la tenue d'une comptabilité selon le système minimal de trésorerie est une obligation minimum, permettant par exemple de justifier un niveau de revenus de l'activité auprès des institutions de microfinance pour l'accès au crédit.
- ✘ Les entreprises des **niveaux 2 et 3** entrent dans le champ du système comptable normal et peuvent recourir aux CGA, aux autres structures agréées ou avec leurs propres services comptables.

Densifier le réseau de centre de gestion agréés

Même s'il s'agit d'un système simplifié, la comptabilité de trésorerie nécessite un minimum de connaissances de base, notamment sur la forme et la tenue d'un journal de dépenses et de recettes et le passage au compte de résultat et au bilan. Une stratégie d'accompagnement de la transition des UPI vers l'économie formelle doit nécessairement comporter parmi ses objectifs prioritaires l'accès à un appui comptable et notamment aux Centres de Gestion Agréés (CGA) :

- ✘ En appuyant la densification des bureaux sur le territoire, notamment en partenariat avec les chambres de commerce, et les structures de proximité telles que les MILE et les Maisons de l'entreprise ;
- ✘ En subventionnant ces CGA afin de demander une cotisation faible aux entreprises membres. Pour l'État, un subventionnement des CGA ou d'autres structures agréées doit être considéré comme un investissement permettant de débloquer l'entrée des entreprises dans le processus de formalisation et leur accès aux services financiers.

A ce titre, le projet de Loi d'orientation prévoit la création d'un Fonds d'appui aux PME qui subventionnera notamment les services offerts à une entreprise par un CGA ou toute autre structure agréée de façon dégressive : de 90 pour cent à 50 pour cent de la première année à la cinquième année et de 49 pour cent à 5 pour cent de la sixième année à la dixième année. On peut cependant noter que cette dégressivité appliquée à la cotisation minimum aujourd'hui (90.000 FCFA par mois) demandée par les CGA risque d'entraîner de multiples retraits, surtout des entrepreneurs. Une réflexion dans le cadre d'un plan d'action national devra par conséquent mettre un accent particulier sur l'accès au CGA pour les entreprises des niveaux 1 et 2 et le système de subventionnement à appliquer.

✘ Des régimes fiscaux adaptés aux différents niveaux

Le secteur informel est considéré comme un gisement fiscal potentiel pour l'État. Toutefois, les entreprises ne contribuent aujourd'hui que très faiblement car inconnues au niveau de l'administration fiscale, voire également parce que les entrepreneurs tendent souvent à faire des « sous-déclarations ». Les mesures précédentes devraient participer à une meilleure identification des entreprises (et des travailleurs) et une fiabilité accrue des déclarations.

Les études (WIEGO, KORA) qui se sont intéressées aux attentes des opérateurs du

secteur informel montrent que ceux-ci ne sont pas hostiles à une contribution fiscale mais demandent des modalités de recouvrement transparentes et un rythme de paiement adapté à celui de leurs activités (étalement dans l'année plutôt qu'un seul paiement par exemple). Ces études montrent également que les entreprises consacrent déjà une part non négligeable de leurs revenus aux taxes locales et aux taxes indirectes (TVA sur les intrants par exemple). Il ne s'agit pas d'augmenter la pression fiscale ni d'entreprendre une politique de contrôle et de pénalités qui découragerait l'entrée dans le processus de formalisation, voire étoufferait l'activité des entreprises.

Recommandation 4. Adapter les régimes fiscaux aux différents niveaux de formalisation

En s'appuyant sur les mesures proposées dans le projet de Loi d'orientation, le système suivant pourrait être examiné afin de moduler un système de fiscalisation favorable au processus de transition vers l'économie formelle :

- ✘ **Niveau 1** : Ce projet prévoit un dispositif spécifique simplifié : l'entrepreneur paie une prime fixe qui couvre ses obligations fiscales, sa couverture sociale et celle de ses employés le cas échéant (voir la recommandation 5). Cette prime fixe regroupe l'ensemble des taxes locales et centrales, et par conséquent une unicité des charges fiscales et sociales et plus de transparence. L'application d'une telle prime nécessite de réformer la CGU actuelle afin, d'une part, de positionner les plafonds de chiffres d'affaires en cohérence avec ceux du statut de l'entrepreneur et, d'autre part, d'appliquer ce mécanisme de prime sociale et fiscale. À noter que des alternatives existent telles qu'à Djibouti où les agents de l'administration fiscale et ceux de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale effectuent ensemble des opérations de recouvrement : l'impôt synthétique est calculé sur la base d'un tableau de classification des activités et le montant collecté détermine le montant de la cotisation sociale à payer.
- ✘ **Niveaux 2 et 3** : Les entreprises sont soumises aux différents régimes fiscaux, en fonction de leur nature, activités et chiffre d'affaires. Certaines restent éventuellement dans le cadre de la CGU, ce qui peut être le cas des entrepreneurs qui s'immatriculent au RCCM et demande un NINEA tout en ayant un chiffre d'affaires inférieur au plafond de la CGU. Avec un accès renforcé aux services des CGA et autres structures comptables agréées, les entreprises présentent des états financiers fiables et sont appuyées dans leurs obligations déclaratives. Quel que soit le régime fiscal, la couverture sociale des travailleurs et des entrepreneurs est obligatoire et doit être effective (y-compris via un équilibre entre mesures incitatives et correctives, voir recommandation 5).

Cette modulation peut être avantageuse pour les entreprises du niveau 1. Elle nécessite cependant qu'il existe un système de protection sociale adapté et bien perçu par les entrepreneurs. Cela nécessite également que l'addition des charges fiscales et des charges sociales reste dans la limite de la capacité contributive des entrepreneurs. L'encadré 13 plus haut donne une première évaluation du montant des primes d'un système de protection sociale, non subventionné par l'État, et offrant des garanties de base qui couvrent la maladie, la vieillesse et les risques professionnels (protection contre la perte de revenus). Ce montant a été calculé sous la forme d'un forfait et s'avère élevé pour le petit informel, surtout s'agissant d'un entrepreneur employant un ou plusieurs travailleurs.

Toutefois, en synergie avec le système fiscal et des mesures d'accompagnement pour la tenue d'une comptabilité minimale de trésorerie, ce montant pourrait être revu afin d'être exprimé en pourcentage du résultat de l'activité et ainsi être plus équitable. Le calcul prévisionnel d'une contribution fixée en pourcentage du chiffre d'affaires pourrait se baser sur les données du RGE et de l'ENES concernant le chiffre d'affaires et les profits des entrepreneurs.

Il s'agira enfin d'identifier les entrepreneurs et leurs employés (quand il y en a) dont les profits stagnent en dessous d'un niveau à déterminer et qui ne disposent pas d'une capacité contributive, afin d'une part de les exonérer de cette prime fiscale et sociale et de les intégrer dans les mécanismes d'assistance sociale, par exemple leur enrôlement dans le Programme National de bourses de Sécurité Familiale, donnant lieu à une allocation trimestrielle, et la gratuité de la couverture santé (financement intégrale des cotisations par l'État).

Il importe de souligner ici la nécessaire synergie à construire entre le projet de loi d'orientation relation à la promotion des PME et le projet de Loi d'orientation de la protection sociale en cours d'élaboration afin de bâtir une dynamique cohérente et coordonnée d'accompagnement à la formalisation des entreprises et des emplois et d'extension de la protection sociale.

Ce lien avec la protection sociale pourrait permettre d'aller dans le sens de la notion de contrat social fiscal en donnant aux entrepreneurs une image plus réactive de l'État et un sentiment de réciprocité.

4.2.3 Inciter à la formalisation

Le point précédent montre que des mesures permettant de réduire les obstacles à la formalisation sont possibles, mais ce n'est pas parce que le système est simplifié, proche et transparent que les opérateurs du secteur informel vont entrer dans un processus de formalisation. Ils doivent identifier les avantages qu'ils retireront de leur entrée dans un processus de formalisation et ceux-ci devront être conséquents afin de compenser les contraintes perçues.

Au regard des études disponibles, plusieurs leviers peuvent être utilisés afin d'inciter à la formalisation de l'entreprise et des travailleurs en proposant des services et avantages répondants aux besoins prioritaires des entreprises et des personnes qu'elles emploient. On s'intéressera ici plus particulièrement à l'accès à la protection sociale (pour l'entrepreneur et les travailleurs), aux marchés publics et privés et aux services financiers formels.

✘ L'accès à un système de protection sociale adapté

Il existe une forte demande de protection sociale au sein du secteur informel notamment face aux risques santé, vieillesse et professionnels. Pourtant les opérateurs informels sont exclus des régimes formels de sécurité sociale, en dehors de la branche des risques professionnels de la CSS dont la cotisation et la lourdeur des procédures démotivent toutefois les adhésions. Quant aux employés en emploi informel, bien que légalement couverts, ils ne bénéficient pas d'un accès effectif aux prestations sociales.

Une couverture santé pourrait être apportée par les mutuelles de santé de la CMU mais celles-ci sont généralement mal perçues car confrontées à des dysfonctionnements et, souvent assimilées aux services communaux et pâtissent de leur mauvaise image.

Recommandation 5. Bâtir un système de protection sociale adapté

L'expérience passée de l'ouverture de la CSS au secteur informel et de la CMU aujourd'hui montre que l'extension de la protection sociale au secteur informel est un défi important et complexe. Il s'agit notamment :

- ✘ D'offrir une couverture répondant aux besoins des opérateurs du secteur informel et des travailleurs qu'ils emploient,
- ✘ Avec des prestations de qualité,
- ✘ Moyennant une cotisation accessible,

- ✘ Avec un système de gouvernance proche des adhérents afin qu'ils puissent se reconnaître dans celui-ci,
- ✘ Et des procédures adaptées.

Le projet de loi d'orientation relatif à la promotion des PME prévoit la mise en place d'un régime spécifique simplifié, contributif ou semi-contributif pour les PME qui devront obligatoirement adhérer dès l'embauche d'au moins un salarié. Un même régime est prévu dans la révision en cours du Code de la sécurité sociale et a fait l'objet d'études de faisabilité pilotées par le ministère en charge du Travail avec l'appui du BIT. L'objectif de ce régime simplifié est de promouvoir l'inclusion sociale des travailleurs de l'économie informelle et d'accompagner leur transition vers l'économie formelle. Les études de faisabilité préconisent d'étendre les prestations du régime formel de sécurité sociale à travers un régime de base offrant une protection minimale dans le cadre des branches santé et vieillesse mais aussi la maladie, les risques professionnels et la maternité (protection contre la perte de revenus). Ce régime simplifié est distribué par des mutuelles sociales ou des Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) dont les mécanismes sont adaptés. Ces dernières devront être mises en œuvre avec les organisations professionnelles, dans le cadre de la réglementation de l'UEMOA sur la mutualité sociale. Elles organisent une interface avec les régimes formels de protection sociale afin d'offrir des prestations adaptées, notamment avec des procédures simplifiées. Le mode de gouvernance de ces mutuelles ou IPM permet par ailleurs aux UPI de participer à leur administration et de se reconnaître dans leur régime de protection sociale.

Ce régime simplifié est ouvert aux UPI de niveau 1. Avec le paiement d'une prime fixe couvrant les obligations sociales et fiscales tel que prévu par le projet de Loi d'orientation sur les PME, l'adhésion est automatique pour les entrepreneurs et leurs éventuels employés. Si l'idée d'une prime unique n'est pas retenue, l'adhésion devrait alors devenir obligatoire mais il reste à trouver des mesures efficaces de contrôle et de coercition. L'adhésion pourrait être dans un premier temps volontaire pour les entrepreneurs et leurs employés mais devra dans ce cas constituer une conditionnalité pour l'accès aux services financiers et non financiers.

Le régime simplifié est également ouvert aux entreprises du niveau 2 dont le chiffre d'affaires est inférieur aux plafonds de la CGU. Il devrait également être ouvert aux travailleurs à leur propre compte dont les chiffres d'affaires sont supérieurs aux plafonds de la CGU mais qui sont exclus des régimes formels de sécurité sociale. Pour attirer ces travailleurs indépendants, qui disposent d'une capacité contributive plus élevée et peuvent avoir une demande en protection sociale plus importante, les IPM ou mutuelles de santé devraient être en mesure de proposer, en lien avec les institutions de prévoyance sociale (CSS et IPRES), des prestations complémentaires au régime de base.

Les entreprises des niveaux 2 (sauf celles précédemment citées) et 3 relèvent du régime d'assurance santé obligatoire des Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) et du régime formel de sécurité sociale (IPRES et CSS). Les mesures à développer visent donc l'application de la législation en pratique pour un accès effectif de l'ensemble des travailleurs à des prestations adéquates. Il s'agit notamment d'une question de mise en conformité, de disponibilité et de qualité des prestations proposées par rapport aux besoins, de confiance et de connaissance des droits et obligations.

✘ **L'accès aux services financiers et aux marchés publics**

L'accès aux services financiers et à la commande publique constituent deux piliers importants du développement des entreprises, mais peu opérationnels aujourd'hui du fait de nombreux blocages liés notamment au non-enregistrement des unités économiques, à l'absence de production d'information comptable, financière et fiscale par les entreprises. Ils

s'inscrivent dans le renforcement de la productivité des entreprises qui est abordé dans le point suivant. Toutefois ils répondent à des besoins d'accès aux financements et à la création de nouvelles opportunités pour les entreprises. Aussi la perspective de pouvoir bénéficier d'un accès, échelonné en fonction des niveaux de formalisation, aux services financiers ainsi qu'aux marchés publics et privés doit-elle être considérée également comme une d'incitation à s'engager dans le processus de formalisation.

Recommandation 6. Renforcer l'accès aux services financiers et aux marchés publics

Renforcer l'accès aux services financiers :

Pour les entrepreneurs des niveaux 1 et 2, l'accompagnement au processus de formalisation doit permettre de les préparer à la demande, l'accès et l'utilisation de financements. Il s'agit notamment de/ d' :

- ✘ Favoriser et réduire le coût de l'ouverture de comptes dans les institutions de microfinance ou bancaires (voir recommandation suivante) ;
- ✘ Appuyer la mise en forme des demandes de financement, notamment concernant l'information financière grâce à l'accès amélioré et accru aux CGA ou autres institutions comptables agréées ;
- ✘ Mettre en place un mécanisme de garantie. A ce titre, le projet de Loi d'orientation préconise l'appui à la mise en place de différents moyens, notamment sous forme de fonds de garantie, de fonds d'investissement, de cautionnement mutuel ou de prêts garantis par un engagement sur l'honneur.
- ✘ Accompagner les bénéficiaires de prêts : l'accès au financement ne suffit pas nécessairement à la réussite d'un projet d'entreprise ; il importe également d'accompagner ce projet. Un partenariat entre les dispositifs d'appui, les institutions de micro finance et bancaires ainsi que les CGA pourrait à ce niveau s'avérer particulièrement efficace afin d'aider les entrepreneurs à mettre en œuvre, gérer et évaluer leur projet.

Il s'agit également d'appuyer le financement des institutions de microfinance afin que celles-ci puissent intervenir sur des activités à moyen voire long terme. A ce titre, le développement du financement islamique peut être une solution intéressante, afin de favoriser le financement d'investissement pour le développement des activités et de la production (y-compris amélioration du local et des moyens de productions souvent cités comme principales contraintes par les informels) et non simplement les besoins de fonds de roulement des activités commerciales.

Renforcer l'accès aux marchés publics :

Le projet de Loi d'orientation prévoit là aussi des mesures portant sur la mise en œuvre de régimes préférentiels surtout pour les PME (niveau 3), toutefois ces régimes pourraient être étendus aux entreprises des niveaux 1 et 2 dans des limites à définir. La réglementation des marchés publics au Sénégal prévoit par ailleurs déjà un régime préférentiel pour les artisans, groupements d'ouvriers et coopératives suivis par les chambres consulaires et les organismes d'étude, d'encadrement ou de financement agréées.

✘ Une aide au premier pas vers la formalisation

Globalement, les mesures décrites précédemment peuvent inciter les entreprises de l'économie informelle à migrer vers l'économie formelle, en simplifiant les procédures et en offrant divers services.

Il reste que cette entrée dans l'économie formelle entraîne des coûts, avec dans un premier temps :

- ✘ Les frais de constitution et timbres fiscaux lors de l'immatriculation au RCCM (10.000 à 20.000 FCFA de frais de greffe suivant la nature de l'entreprise, et 4.000 FCFA de timbres fiscaux) et l'enregistrement dans le Répertoire des Entreprises et Associations (4.000 FCFA de timbres fiscaux) ;

- ✘ La cotisation à un Centre de Gestion Agréé (90.000 FCFA par mois, au minimum) ;

- ✘ Les frais d'ouverture de compte dans une IMF ou une institution bancaire,

- ✘ Les frais d'adhésion au régime de protection sociale (droit d'adhésion dans une mutuelle sociale) pour l'entrepreneur et ses employés le cas échéant.

Ces premiers frais constituent déjà une barrière financière et sont d'autant moins encourageants que la procédure engagée impliquera par la suite des charges sociales et fiscales. Ils peuvent contribuer à faire pencher négativement la balance lorsqu'un entrepreneur soupèse le pour et le contre de son enregistrement.

Recommandation 7. Faciliter le premier pas dans le processus de formalisation

Une première mesure, permettant d'enclencher le processus de formalisation et l'utilité des autres mesures proposées ici, devrait permettre d'ouvrir la porte en grand en réduisant les premiers coûts. L'objectif est ici de permettre aux UPI de s'engager dans le processus de formalisation et d'expérimenter les services financiers et non financiers. Si ces derniers répondent aux besoins des entreprises, celles-ci devraient être plus enclines à assumer ces coûts par la suite.

Il est proposé ici de mettre en place un système de « chèques services » :

- ✘ Lorsqu'un entrepreneur se présente dans un BCE de l'APIX, une chambre de commerce ou un autre guichet, pour enregistrer son activité, il se voit remettre gratuitement un chéquier (ou ensemble de coupons). Ce chéquier pourrait par exemple comprendre :
 - Un chèque frais de constitution ;
 - Plusieurs chèques cotisation CGA ;
 - Un chèque droit d'adhésion à une mutuelle sociale agréée par le régime simplifié de protection sociale ;
 - Un chèque frais d'ouverture de compte dans une IMF.
- ✘ Lors de la déclaration de l'activité, le guichet détache le chèque « Frais de constitution » qu'il enverra pour paiement à la structure (à créer) en charge de la gestion d'un fonds dédié à ce mécanisme (il peut s'agir ici des Fonds pour la Promotion des PME prévus par le projet de Loi d'orientation), pour paiement. La même procédure est appliquée dans les autres structures.

Ce système devrait être limité aux entreprises des niveaux 1 et 2 et les règles d'application sont à définir, telle que la durée et éventuellement le renouvellement. Les entrepreneurs ne sont pas obligés d'utiliser ces « chèques services », mais le fait d'en disposer peut les inciter à le faire.

4.2.4 Accompagner les entreprises pour améliorer leur productivité

La transition de l'économie informelle vers la économie formelle ne se limite pas à l'enregistrement, la mise en conformité de l'entreprise et des travailleurs et l'accès à différents services. Il s'agit également d'accompagner les entreprises pour améliorer

leur productivité. Comme souligné plus haut, l'accès aux services financiers et aux marchés publics participe à cet objectif. D'autres mesures d'accompagnement portent sur la formation et l'assistance pour le développement des activités. Au-delà de la productivité des entreprises, l'objectif est d'intégrer celles-ci dans un tissu d'entreprises solide et durable, apte à contribuer à la création d'emplois décents.

Recommandation 8. Améliorer la productivité des entreprises

Développer des services adaptés

Les trois niveaux de formalisation identifiés peuvent chacun faire l'objet d'un accompagnement adapté afin de renforcer les activités des entreprises et préparer celles qui le souhaitent à passer au niveau supérieur. Au regard du contexte actuel, le défi est ici de coordonner les dispositifs et programmes existants afin de répartir l'assistance et d'adapter celle-ci aux besoins des entreprises dans les différents niveaux :

- ✘ **Niveau 1** : Le projet de Loi d'orientation prévoit des appuis sous la forme de soutien à l'alphabétisation fonctionnelle, d'appui/conseil, d'assistance à la mutualisation de services marchands et de services de sous-traitance autour des PME, de facilitation des relations avec les services techniques déconcentrés et d'assistance juridique et judiciaire. Ces interventions peuvent être complétées notamment par l'accès à la formation professionnelle et l'éducation financière.

Au regard de l'ampleur de ce niveau qui rassemble la très grande majorité des entreprises, il s'agit d'un défi particulièrement important qui demande à adapter les programmes existants et/ou développer de

nouveaux programmes visant globalement à améliorer les conditions de travail (accès à des locaux et matériels) et accroître la productivité et la rentabilité des activités ainsi que, en lien avec l'accès à la protection sociale, réduire la précarité et favoriser l'accès à des emplois décents. De tels programmes pourraient favoriser la nature provisoire du statut de l'entrepreneur en l'incitant à migrer et en l'accompagnant vers les niveaux supérieurs.

- ✘ **Niveau 2** : Différents programmes tels que le PASI ciblent spécifiquement ce niveau avec pour objectif de renforcer l'accès à différents services financiers et non financiers permettant aux entreprises de développer des projets solides et de trouver des financements. Les structures telles que la Délégation générale à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes interviennent également à ce niveau tout en restant ouverts aux entrepreneurs du niveau 1.
- ✘ **Niveau 3** : le dispositif actuel et les programmes d'appui aux entreprises, à travers l'ADPEME, le BMN, le FONGIP, etc. apparaissent formatés pour intervenir à ce niveau et appuyer les PME pour les intégrer dans un tissu d'entreprises modernes. Ces entreprises bénéficient ainsi d'un accompagnement dans leur développement, de programmes de mise à niveaux, de services financiers importants voire également d'appui à la restructuration pour celles en difficulté.

Un recensement des différents dispositifs et programmes détaillant les services offerts et pertinents pour chacun des trois niveaux serait ici particulièrement utile. L'objectif est d'élaborer un catalogue des services disponibles pour chaque niveau qui pourra servir d'outil pour les structures de proximité telles que les MILE et les Maisons de l'entreprise ainsi que les chambres consulaires, les guichets et structures d'enregistrement, les CGA, les organisations professionnelles, etc., afin d'orienter les entrepreneurs et les entreprises vers les services répondant à leurs besoins. Ce recensement permettrait également de dresser un panorama des groupes cibles (par sexe; âge, taille de l'entreprise, etc.) de ces dispositifs et programmes et identifier éventuellement des groupes oubliés où insuffisamment pris en compte.

Par ailleurs, diverses activités pourraient être organisées, avec les chambres des métiers et du commerce (structures parmi les plus connues des informels) ainsi qu'à travers les programmes et les organisations professionnelles. Ces activités incluraient la promotion des produits artisanaux ainsi que l'appui aux chaînes de valeurs et aux filières et globalement la construction de partenariats entre les petites et les grandes entreprises nationales.

Globalement, un dialogue permanent entre les institutions, les dispositifs d'appui, les organisations professionnelles et autres acteurs pertinents devrait permettre d'identifier les besoins d'accompagnement aux différents niveaux de formalisation et les réponses adéquates à organiser.

Renforcer les organisations professionnelles et promouvoir les organisations de l'économie sociale

L'encadré 14 plus haut présente des exemples de services que les OP peuvent développer au bénéfice de leurs membres. Ces organisations peuvent être des acteurs essentiels de la formalisation et du renforcement de la productivité des entreprises. A ce titre, des actions d'accompagnement et de promotion de ces organisations devraient être inscrites dans une stratégie de formalisation, d'une part en les positionnant comme des acteurs à part entière de celle-ci et, d'autre part, en les accompagnant pour le développement de services et d'actions de formation pour les entreprises. D'autres formes d'organisations peuvent également être promues telles que des centrales d'achats, des coopératives et regroupements d'entreprises pour répondre aux marchés publics et privés. Une stratégie de transition des entreprises (et des emplois) de l'économie informelle vers l'économie formelle devrait intégrer un axe spécifique à ce renforcement des OP et de promotion des organisations de l'économie sociale avec des actions notamment de renforcement de leurs capacités et le développement de partenariats avec d'autres organisations dans le cadre de réseaux Sud-Sud et Nord-Sud.

4.2.5 Faciliter le dialogue et l'information

La Recommandation n° 204 souligne la nécessité pour les stratégies de formalisation de respecter les droits fondamentaux des travailleurs, et même de les encourager, en faisant notamment du droit d'association et de négociation collective une priorité pour favoriser l'échange d'expertise entre entreprises et la défense d'intérêts communs. La recommandation en appelle donc à la responsabilité des États membres de l'OIT pour la création d'un environnement favorable à l'exercice de ce droit pour les employeurs et les travailleurs, ainsi que pour leur participation au dialogue social dans l'optique de la migration vers l'économie formelle. De même, le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs est

d'œuvrer à l'inclusion des UPI et des travailleurs de l'économie informelle via leur affiliation et l'extension de services adoptés.

Le processus de transition constitue en effet une innovation à laquelle les bénéficiaires finaux, les unités de production informelles, les travailleurs du secteur informel et ceux en emploi informel dans le secteur formel et les ménages, doivent nécessairement adhérer. Ceci implique de les associer à la construction d'une stratégie ou plan d'action, à travers un dialogue national, régional et/ou local, et de bâtir une stratégie de communication qui précise et distribue les rôles des différentes structures (organisations patronales/syndicales, professionnelles et consulaires)

Recommandation 9. Organiser un dialogue national et une stratégie de communication

Organiser des plateformes de dialogue national et local

Une approche intégrée nécessite la mise en place d'un mécanisme de coordination inclusif logé dans un ministère distinct des ministères chargés de l'exécution des programmes mais dont l'habilitation légitime ce rôle qui transcende de multiples domaines (entreprises, protection sociale, protection de l'emploi, fiscalité, etc.). L'ancrage global pourrait idéalement être placé au niveau du ministère de l'économie, du plan et de la coopération qui assurerait une cohérence des actions mises en œuvre au niveau opérationnel par tous les ministères et structures en charge de la mise en œuvre des mesures de la stratégie de formalisation. Dans ce cadre, le Conseil national de la PME (CNPME) prévu dans le projet de Loi d'orientation a un rôle important à jouer dans l'organisation d'une plateforme nationale relayée par des plateformes locales regroupant les acteurs régionaux.

En effet, quel que soit l'ancrage du mécanisme de coordination inclusif retenu au niveau global, le projet de Loi d'orientation prévoit la création d'un Conseil national de la PME (CNPME). Ce conseil national est une instance de concertation chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la loi et de la politique générale en faveur des PME et d'en faire une évaluation. En ce domaine, le CNPME pourrait fortement contribuer au dialogue national réunissant régulièrement l'ensemble des parties prenantes (ministères techniques, administration fiscale, institutions de protection sociale, partenaires sociaux, organisations professionnelles, etc.).

Un tel dialogue national, devra permettre d'organiser une concertation entre toutes les parties prenantes afin de bâtir une stratégie nationale ou un plan d'action consensuel puis assurer son suivi et ses éventuels ajustements. Il devrait être appuyé par des plateformes locales de dialogue réunissant les acteurs régionaux afin de soutenir et relayer le dialogue national et appuyer et suivre la mise en œuvre d'une stratégie nationale au niveau local.

Bâtir et mettre en œuvre une stratégie de communication

La mobilisation de tous les acteurs, dont les rôles et les intérêts sont divers et qui devront intervenir à différents niveaux du processus de formalisation, constitue un facteur majeur de réussite. Il s'agit par conséquent de bâtir une stratégie de mobilisation de ces acteurs en identifiant pour chacun les messages à adresser et les moyens de les véhiculer.

En d'autres termes, plus que de la simple information, il s'agit de concevoir et réaliser une stratégie de marketing social qui identifie les différents acteurs (institutions, dispositifs et programmes, organisations professionnelles, organisations de travailleurs et d'employeurs, etc.), leurs rôles et les messages à véhiculer afin d'amener les UPI à adopter un comportement favorable à leur formalisation.

4.2.6 Mettre en œuvre et renforcer des mesures préventives et correctives

Un dernier défi est la prévention de l'informalité et le contrôle des entreprises du gros informel qui contournent la réglementation et se cachent volontairement de l'administration. La mise en

œuvre d'un processus de formalisation doit savoir manier autant le bâton que la carotte avec efficacité et mettre en œuvre des mesures de prévention de l'informalité et de correction.

Recommandation 10. Mettre en œuvre des mesures préventives et correctives

Le contrôle administratif, fiscal et social des entreprises est encore largement perfectible au Sénégal et de nombreuses entreprises se cachent dans le gros informel sans grande difficulté. Les litiges avec les services de l'État sont le plus souvent résolus à l'amiable et donnent rarement lieu à de lourdes sanctions.

Le Forum sous régional de partage d'expériences sur la transition vers l'économie formelle (BIT, 2015b) réalisé à Dakar en octobre 2015 avec l'appui du BIT (BIT, 2015b), soulignait qu'« *il est fondamental de garantir des mécanismes de bonne gouvernance et parallèlement promouvoir une culture de respect de la réglementation comme outil de lutte contre la corruption. Un cadre législatif et réglementaire approprié doit être mis en place et son respect promu à travers une inspection du travail qui applique une combinaison de mesures incitatives et coercitives.* »

Les principales mesures recommandées dans ce sens par cet atelier portent sur :

- ✘ Le renforcement des capacités des services d'inspection du travail, du système judiciaire et autres mécanismes de contrôle ;
- ✘ Le respect des règles et l'application de sanctions efficaces et dissuasives ;
- ✘ L'éducation et l'appui conseil aux entrepreneurs pour la mise en conformité avec la législation.

La documentation générale laisse apparaître que l'administration tend à ignorer le secteur informel et les contrôles s'effectuent essentiellement au niveau des entreprises formalisées qui sont identifiables. Ils constituent ainsi une incitation à se cacher dans l'informel pour de grosses entreprises qui restent ainsi difficilement traçable et évitent les tracasseries. Une piste de réflexion devrait porter sur des mesures douces d'accompagnement à la mise en conformité, intégrant notamment l'information, l'éducation et l'accord de délai et sursis.

4.3 Une stratégie nationale de transition du secteur informel vers l'économie formelle

Le ministère en charge des PME envisage l'élaboration d'une stratégie spécifique de formalisation, conjointement avec la Direction du secteur privé du ministère de l'Économie. Les recommandations formulées ici sont autant de pistes de réflexion qui pourront appuyer la formulation de cette stratégie. Comme souligné plus haut, les mesures proposées n'auront de réelle efficacité que si elles sont mises en synergie dans une stratégie intégrée. Une telle stratégie s'inscrit dans la dynamique du Plan Sénégal Émergent, avec pour objectif de bâtir un cadre réglementaire souple des activités économiques et une protection sociale adaptée afin d'initier un processus de formalisation progressif. Les

entrepreneurs et les travailleurs pourront s'intégrer dans ce processus en fonction de leurs capacités et de leurs motivations, en trouvant à chaque palier un cadre adapté favorable à l'épanouissement des activités et au travail décent. Un double objectif est pour l'État de réaliser une transformation structurelle et de moderniser l'économie nationale ainsi que d'assurer une meilleure mobilisation des ressources domestiques et une stabilité des finances publiques.

Autrement dit, l'objectif d'une telle stratégie est d'unifier les attentes des acteurs du secteur informel et celles de l'État.

Elle a pour objectifs spécifiques :

- ✘ De bâtir une intervention multisectorielle et coordonnée des ministères techniques en

charge des PME, des Finances, du Travail et de la Sécurité sociale, de l'Artisanat, de la Formation professionnelle, etc.

- ✘ D'organiser un cadre de dialogue national avec toutes les parties prenantes afin de définir des priorités et des mesures de façon participative et consensuelle.
- ✘ De rassembler et de coordonner les dispositifs et les programmes actuels dans une même stratégie. Le rapide panorama réalisé plus haut montre en effet qu'il existe déjà de multiples structures, interventions et outils dont les actions sont dispersées et l'impact dilué. Une mutualisation des moyens permettrait de rationaliser les ressources et démultiplier les effets de chaque dispositif et programme.

L'élaboration de cette stratégie nécessite de réaliser une revue plus approfondie des dispositifs et programmes existants ainsi que des organisations professionnelles afin de les intégrer dans une architecture coordonnée permettant d'offrir à chaque palier de formalisation des services adaptés.

Au regard de l'ampleur du défi à relever, cette stratégie doit se placer dans une vision à long terme et dans la progressivité. Elle pourrait ainsi débuter par la mise en œuvre de programmes pilotes permettant d'expérimenter et ajuster les mesures retenues. La réalisation d'une cartographie de 8 familles d'acteurs informels réalisée par le BIT trouve ici sa pertinence. L'objectif de cette cartographie est de permettre la sélection de deux ou trois secteurs qui pourraient être associés à un programme à l'échelle nationale sur une base pilote. Cette première phase serait suivie par l'engagement dans d'autres secteurs en bénéficiant de l'expérience acquise.

Une stratégie d'accompagnement de la transition des entreprises informelles et des travailleurs qu'elles emploient vers l'économie formelle nécessite par ailleurs d'actualiser les études de

faisabilité pour la mise en œuvre d'un régime de protection sociale simplifié qui constitue un pilier de la formalisation mais reste aujourd'hui le chaînon manquant de ce processus. On peut de nouveau souligner ici la nécessaire synergie à construire entre le projet de loi d'orientation relation à la promotion des PME et le projet de Loi d'orientation de la protection sociale en cours d'élaboration afin de bâtir une dynamique cohérente et coordonnée d'accompagnement à la formalisation et d'extension de la protection sociale.

Enfin, il est important de rappeler l'absence de synergie et de cohérence des interventions entre les différents programmes, soulignée par le second Plan d'Actions Prioritaires (PAP II) du PSE. Cela réduit l'efficacité des impacts tant du côté des pouvoirs publics que de celui des bénéficiaires. Le panorama dressé dans ce document montre que les dispositifs, les programmes et les acteurs sont présents mais ceux-ci interviennent de façon dispersée. Dans ce contexte, une stratégie nationale devrait avoir pour principal objectif opérationnel de bâtir un cadre cohérent d'intervention et de mettre en synergie l'ensemble des institutions, dispositifs, programmes et acteurs. Ceci passe notamment par :

- ✘ La mise en place d'un mécanisme inclusif de coordination et de suivi assurant la cohérence des interventions des ministères et structures en charge de la mise en œuvre et assurant également un dialogue social national permettant à l'ensemble des parties prenantes de donner sa voix.
- ✘ La mise en place du Conseil national de la PME (CNPME);
- ✘ Le développement d'une plateforme informatique permettant une interconnexion entre les différents dispositifs ;
- ✘ Un plan de marketing social bien conçu peut aussi être un bon outil de coordination.

A nnexes

Annexe 1 : Définitions

L'économie informelle	Toute activité économique réalisée par des travailleurs ou des unités économiques qui n'est pas couverte ou est insuffisamment couverte – selon la loi ou en pratique – par des dispositions formelles (sur la base de la CIT de 2002). Aux fins de la Recommandation 204, sont exclues de cette définition les activités illicites.
Unités économiques	Les unités économiques de l'économie informelle comprennent : (a) les unités qui emploient de la main d'œuvre; (b) les unités détenues par des particuliers travaillant à leur propre compte, soit seuls, soit avec le concours de travailleurs familiaux non-rémunérés; et (c) coopératives et les unités de l'économie sociale et solidaire (Recommandation 204).
Le secteur informel	Selon les normes internationales adoptées par la 15 ^{ème} Conférence Internationale des Statisticiens du Travail (CIST), le secteur informel est un sous-ensemble d'entreprises non constituées en sociétés, et qui ne sont donc pas constituées en tant qu'entités juridiques distinctes, indépendamment de leurs propriétaires. Elles appartiennent à des membres individuels du ménage ou à plusieurs membres du même ménage ou de différents ménages. Généralement, elles présentent un faible niveau d'organisation, fonctionnent à petite échelle et avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production.
Entreprise du secteur informel	Entreprises non enregistrées et/ou petites entreprises privées sans personnalité morale engagées dans des activités non agricoles avec au moins une partie des biens ou services produits pour la vente ou le troc (sur la base de la 15 ^e CIST)
L'emploi dans le secteur informel	Tout emploi dans des entreprises du secteur informel ou toute personne employée dans au moins une entreprise du secteur informel, quelle que soit sa situation d'emploi et qu'il s'agisse de son emploi principal ou secondaire (sur la base de la 15 ^e CIST)
L'emploi informel	Contrairement à la notion de secteur informel qui fait référence aux unités de production comme unités d'observation, la notion d'emploi informel se réfère à des emplois comme unités d'observation. L'emploi informel comprend: <ul style="list-style-type: none">▪ Les travailleurs à leur propre compte et employeurs occupés dans leurs propres entreprises du secteur informel. Dans le cas des travailleurs à leur propre compte et des employeurs, le statut d'emploi informel est déterminé par la nature informelle de l'entreprise. Ainsi, les travailleurs à leur propre compte (sans employés) qui exploitent une entreprise informelle sont classés dans un emploi informel. De même, les employeurs (avec des employés) qui exploitent une entreprise informelle sont classés dans l'emploi informel.▪ Les employés occupant des emplois informels, qu'ils soient employés par des entreprises du secteur formel, des entreprises du secteur informel ou des travailleurs domestiques rémunérés par les ménages. Les employés ont un emploi informel si leur relation de travail est, en droit ou en pratique, non assujettie à la législation nationale du travail, à l'impôt sur le revenu, à la

protection sociale ou au droit à certaines prestations professionnelles (préavis de licenciement, indemnité de départ, congés annuels ou de maladie payés, etc.). Dans la pratique, le caractère formel ou informel d'un emploi occupé par un employé est déterminé sur la base de critères opérationnels tels que la cotisation par l'employeur à la sécurité sociale (au nom de l'employé), le droit à un congé de maladie payé et à un congé annuel payé.

- Les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale, qu'ils exercent ou non dans des entreprises formelles ou informelles. Le caractère informel de leur emploi s'explique par le fait que les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale n'ont généralement pas de contrats d'emploi explicites et écrits et que leur emploi n'est généralement pas assujéti à la législation du travail, à la sécurité sociale, aux conventions collectives, etc.
- Les membres de coopératives de producteurs informels. Le caractère informel de leur travail résulte directement des caractéristiques de la coopérative dont ils sont membres;
- Les travailleurs à leur propre compte engagés dans la production de biens exclusivement destinés à leur propre usage final par leur ménage (comme l'agriculture de subsistance ou la construction autonome de logements propres), s'il est considéré comme employé selon la 13^{ème} définition de l'emploi de l'CISTS.

Emploi informel rémunéré Tout travail d'employé caractérisé par une relation de travail non soumise au droit national du travail, à l'imposition sur le revenu, à la protection sociale ou ne donnant pas droit à certaines prestations d'assurance-emploi (sur la base de la 17^e CIST)

Emploi dans l'économie informelle Somme de l'emploi dans le secteur informel et de l'emploi informel hors du secteur informel (dans le secteur formel et dans les ménages); le terme n'a pas été avalisé par la 17^e CIST qui a convenu que, à des fins statistiques, il serait mieux de séparer les concepts du secteur informel et de l'emploi informel.

Les normes internationales font une distinction entre l'emploi dans le secteur informel et l'emploi informel. L'emploi dans le secteur informel est un concept basé sur l'entreprise et il est défini en fonction des caractéristiques du lieu de travail du travailleur. En revanche, l'emploi informel est un concept basé sur l'emploi défini en fonction de la nature de la relation de travail et des protections associées pour le travailleur.

Les travailleurs de l'économie informelle comprennent donc tous les travailleurs du secteur informel et les travailleurs en emploi informel en dehors du secteur informel.

Sources : D'après (BIT, 2017c) et Economie informelle et travail décent : Guide de ressources sur les politiques : Soutenir la transition vers la formalité, Genève, BIT, 2013

Annexe 2 : Les Instruments de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies pertinents pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

Les instruments suivants sont listés en annexes de la Recommandation 204 s'ajoutent à celle-ci dans un cadre global d'accompagnement de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

✘ INSTRUMENTS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

✘ Conventions fondamentales

- Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951
- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957
- Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
- Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973
- Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

✘ Conventions de gouvernance

- Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947
- Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964
- Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969
- Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

✘ Autres instruments

→ *Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles*

- Convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975
- Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

→ *Egalité de chances et de traitement*

- Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981

→ *Politique et promotion de l'emploi*

- Recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964
- Convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983
- Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984
- Convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997
- Recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998
- Recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002
- Recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006

→ *Orientation et formation professionnelles*

- Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975
- Recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004

→ *Salaires*

- Convention (n° 94) et recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949
- Convention (n° 131) et recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970

→ *Sécurité et santé au travail*

- Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

- Convention (n° 184) et recommandation (n° 192) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001
- Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006
- **Sécurité sociale**
 - Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952
 - Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012
- **Protection de la maternité**
 - Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000
- **Travailleurs migrants**
 - Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
 - Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975
- **VIH et sida**
 - Recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010
- **Peuples indigènes et tribaux**
 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989
- **Catégories particulières de travailleurs**
 - Convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996
 - Convention (n° 189) et recommandation (n° 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011
- **Résolutions de la Conférence internationale du Travail**
 - Résolution et conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 96e session (2007)
 - Résolution et conclusions concernant la crise de l'emploi des jeunes, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 101e session (2012)
 - Résolution et conclusions concernant la deuxième discussion récurrente sur l'emploi, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 103e session (2014)

✘ INSTRUMENTS DES NATIONS UNIES

- ✘ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948
- ✘ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966
- ✘ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966
- ✘ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990

Source : Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015 (annexe)

Les instruments de l'OIT relatifs au secteur informel sont disponibles à l'adresse :

<http://libguides.ilo.org/informal-economy-fr/standards>

Annexe 3 : Le cadre juridique et réglementaire

✘ Droit OHADA

- Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Ile Maurice).
- Acte uniforme révisé portant sur le droit commercial général adopté le 15 décembre 2010 à Lomé (Togo)

✘ Lois

- Loi n° 2018-13 du 27 avril 2018 relative à la répression des infractions prévues par les Actes Uniformes en application du Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
- Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales
- Loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des impôts, modifié
- La loi n° 2008-43 du 20 août 2008, portant Code de l'urbanisme, modifié
- Loi d'orientation n° 2008-29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises.
- Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement
- Loi n°97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du travail
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n° 94-69 du 22 août 1994 fixant le régime d'exercice des activités économiques
- Loi 94-67 du 22 août 1994 supprimant l'autorisation préalable à l'exercice de certaines activités économiques
- Loi n° 94-63 du 22 août 1994 sur les prix, la concurrence et le contentieux économique
- Loi n°83-71 du 5 juillet 1983 portant Code de l'Hygiène
- Loi n° 76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat
- Loi n°75-105 du 20 décembre 1975 modifiant et complétant la loi 67-50 du 29 novembre 1967 ;
- Loi n°67-50 du 29 novembre 1967 relative à la réglementation des activités qui s'exercent sur la voie et dans les lieux publics ;
- Code des obligations civiles et commerciales
- Loi n° 62-47 du 13 juin 1962 portant interdiction du travail noir et du cumul d'emploi

✘ Décrets

- Décret 2017-2123 du 15 novembre 2017 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Délégation à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER FJ)
- Décret n° 2017-1579 du 17 septembre 2017 relatif aux attributions du Ministre du Commerce, de la Consommation, du Secteur informel et des PME ;
- Décret n°2014-1212 portant Code des Marchés Publics;
- Décret n°2014-26 du 9 janvier 2014 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour la Promotion de l'Emploi des jeunes (ANPEJ).
- Décret n° 2013-1078 du 12 août 2013 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale d'Appui aux Marchands ambulants (ANAMA) ;
- Décret n° 2009-1410 du 23 décembre 2009 portant création de la Commission Nationale d'Assistance aux Jeunes Marchands (CONAJEM) et le Décret n° 2010-1507 du 11 novembre 2010 modifiant le décret

n° 2009-1410 portant création de la Commission Nationale d'Assistance aux Jeunes Marchands (CONAJEM)

- Décret n° 2009-1226 du 4 novembre 2009 relatif à l'exercice de la profession de mareyeur
- Décret n° 2006-1261 du 15 novembre 2006 fixant les mesures générales d'hygiène et de sécurité dans les établissements de toute nature ;
- Décret n° 95-132 libéralisant l'accès à certaines professions
- Décret n° 71-1103 portant création et autorisation d'exercer les activités artisanales, professionnelles et commerciales
- Décret n°76-018 du 6 janvier 1976 réglementant la vente sur la voie et dans les lieux publics ;
- Décret n° 70-182 du 20 février 1970 déterminant les heures pendant lesquelles le travail est considéré comme travail de nuit
- Décret n° 70-80 du 20 février 1970 fixant les conditions particulières d'emploi du travailleur journalier et du travailleur saisonnier

✘ Arrêtés

- Arrêté du 31 décembre 2009 fixant les salaires minima hiérarchisés des gens et domestiques de maison
- Arrêté n°3748 du 06 juin 2003 relatif au travail des enfants
- Arrêté n°3749 du 06 juin 2003 fixant et interdisant les pires formes de travail des enfants ;
- Arrêté n°3750 du 06 juin 2003 fixant la nature des travaux dangereux interdits aux enfants et jeunes gens ;
- Arrêté n°3751 du 06 juin 2003 fixant les catégories d'entreprises et travaux interdits aux enfants et jeunes gens ainsi que l'âge limite auquel s'applique l'interdiction ;
- Arrêté n° 00231 du 12 janvier 1998 portant règlement de sécurité des marchés
- Arrêté interministériel N° 10830 MEFP./M.INT du 1er décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités locales, modifié
- Arrêté ministériel n° 10117 MFPTTE -DTSS.-C.A.B.4 du 12 septembre 1975 abrogeant et remplaçant l'article 8 de l'arrêté ministériel n° 974 M.F.P.T.E – D.T.S.S. du 23 janvier 1968 déterminant les conditions générales d'emploi des domestiques et gens de maison.
- Arrêté ministériel n° 3006 MFPTTE-DTSS en date du 20 mars 1972 modifiant et complétant l'arrêté n° 974 MFPTTE-DTSS du 23 janvier 1968 déterminant les conditions générales d'emploi des domestiques et gens de maison
- Arrêté ministériel N° 974 MFPTDTS du 23 janvier 1968 déterminant les conditions générales d'emploi des domestiques et gens de maison, modifié.

Source : (WIEGO, 2019b)

Annexe 4 : Les dispositifs et programmes

Les lignes suivantes proposent une revue non exhaustive des principales structures et programmes qui interviennent en appui aux PME et intéressent également le secteur informel.

- ✘ **L'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME)** est le bras opérationnel du ministère du Commerce, du Secteur informel, de la Consommation et des PME pour fournir des services non financiers aux Petites et Moyennes Entreprises (PME). Elle est chargée d'assister et d'encadrer les PME qui en font la demande ou qui bénéficient de prêts de la part de l'État. L'ADEPME offre ainsi des services d'accompagnement aux entreprises qui souhaitent bénéficier d'une expertise extérieure, d'un appui-conseil concernant le choix de la forme juridique, la gestion de trésorerie, le choix des investissements, l'accès aux marchés et aux financements ainsi que d'un renforcement de leurs capacités. L'Agence a par ailleurs mis en place une plateforme Internet, « Sénégal PME » (www.sénégal-PME.com) visant à regrouper l'information sur les structures d'appui financières et non financières aux PME pour une meilleure efficacité et lisibilité du dispositif d'appui au secteur privé.
- ✘ **L'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX)**, placée sous l'autorité du Président de la République, joue plusieurs rôles dont celui d'intermédiaire entre les administrations et les opérateurs économiques dont la tâche se trouve ainsi largement facilitée. Dans ce cadre, l'APIX a mis en place le **Bureau de Création d'Entreprise (BCE)** qui a pour principal objectif d'aider les entrepreneurs dans leur démarche pour formaliser rapidement (en 48 heures) leurs activités. Le BCE est un guichet unique, dont les services sont gratuits, où certains Ministères et corps de l'administration sénégalaise (Ministère de la Justice, MEFP, ANSD, Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, OAPI) qui interviennent dans la création d'une entreprise sont représentés. Le BCE permet la délivrance des statuts, du registre de commerce, de l'identifiant fiscal et de la déclaration d'existence. Dans la pratique, l'agrément du BCE se limite à l'enregistrement de l'entreprise au registre de commerce et au NINEA ; l'activité peut par conséquent demeurer informelle avec la non tenue d'une comptabilité et la non déclaration aux organismes sociaux (IPRES, Sécurité sociale) et aux impôts.
- ✘ **Le Bureau de Mise à Niveau (BMN)** est une structure autonome du ministère du Commerce, du Secteur informel, de la Consommation et des PME. Comme son nom l'indique, le BMN a pour rôle de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de mise à niveau des PME. Celles-ci peuvent solliciter un appui pour bénéficier d'un diagnostic conduisant à l'élaboration d'un plan de mise à niveau afin d'améliorer les performances de l'entreprise et ainsi que d'un soutien financier d'un suivi de la mise en œuvre de ce plan. Dans sa présentation, le BMN est ouvert aux entreprises du secteur informel. Toutefois, les conditions d'accès aux services et programmes sont conditionnées par l'enregistrement, la transparence fiscale et la certification annuelle des comptes par un expert-comptable agréé.
- ✘ **L'Agence Nationale de la maison de l'outil (ANAMO)** intervient sous la tutelle du Ministère en charge de la formation professionnelle avec pour objectif de fournir aux jeunes entrepreneurs des équipements et des outils leur permettant d'exécuter des prestations ainsi que des formations et la possibilité d'obtenir un titre professionnel par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Plus d'une trentaine de Maisons de l'outil ont été installées sur le territoire national permettant ainsi à de jeunes ruraux et urbains de bénéficier de formations et de lancer des activités économiques sans toutefois accompagner ceux-ci dans la formalisation de ces activités.
- ✘ **Le Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires (FONGIP)** intervient sous la tutelle du ministère en charge des Finances, avec pour objectif de mobiliser des ressources financières publiques et privées destinées aux micro, petites et moyennes entreprises. Dans ce sens, le FONGIP garantit des crédits bancaires pour le financement des projets porteurs de croissance dans les secteurs prioritaires et refinance les institutions de micro finance pour leur permettre d'accorder des crédits aux Micros Petites et Moyennes Entreprises (MPME), aux groupements de femmes et de jeunes à des taux d'intérêts bonifiés. Le FONGIP apporte également un accompagnement technique permettant d'améliorer la structuration des dossiers de financement mais aussi de réduire le risque de défaut. Les entreprises et les GIE peuvent bénéficier d'un

financement du FONGIP à travers les institutions de microfinance ; les démarches nécessitent de présenter une copie de l'enregistrement au RCCM et un NINEA.

Forum « Stimuler la productivité à travers la formalisation des petites et moyennes entreprises (PMEs) au Sénégal »

Encadré 20

Le forum « Stimuler la productivité à travers la formalisation des petites et moyennes entreprises (PMEs) au Sénégal » réalisé en décembre 2017 à Dakar, avec l'appui du BIT présentait la revue suivante des structures intervenant dans le secteur informel, classées selon leurs niveaux et domaines d'intervention.

Niveau d'intervention	Structures
Structures intervenant au Niveau MACRO	<p>Structures ministérielles et directions nationales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère du commerce, de la Consommation, du Secteur informel et des PME ▪ Ministère du travail, du Dialogue Social, des Organisations professionnelles et des Relations avec les Institutions ▪ Ministère de la Santé et de l'Action Sociale ▪ Ministère de l'économie et des finances et du plan ▪ Ministère de l'économie solidaire et de la Microfinance ▪ Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat ▪ Ministère de la Jeunesse, de la Construction citoyenne et de la Promotion du volontariat
Structures intervenant au Niveau MESO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisations professionnelles : Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES), Conseil National du Patronat (CNP), Mouvement des Entreprises du Sénégal (MEDES), Conseil des Entreprises du Sénégal (CDES), Conseil National des Artisans du Sénégal (CNAS), Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) ▪ Organisations syndicales: Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS), Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal - Forces du changement (CNTS-FC) ▪ Chambres consulaires : Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, Chambres des métiers
Structures intervenant au Niveau MICRO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agence pour la promotion et le Développement de l'Artisanat (APDA) ▪ Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME) ▪ Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations (ASEPEX) ▪ Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires (FONGIP) Banque Nationale pour le Développement Economique (BNDE) ▪ Bureau de Mise à Niveau (BMN) ▪ Conseil Sénégalais des Chargeurs (COSEC) ▪ Office National de Formation Professionnelle (ONFP) ▪ Centres de Gestion Agréés (CGA) ▪ Fonds de Financement de la Formation Professionnelle et Technique (3FPT)

Source : (BIT, 2017d).

- ✘ **Le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS)** est une société anonyme holding d'investissement dotée d'un conseil d'administration et d'un capital entièrement détenu par l'Etat du Sénégal et ses démembrements. Le FONSIS a pour objectif de promouvoir le rôle du gouvernement du Sénégal, en tant qu'investisseur dans le but de soutenir le développement économique et social du pays par la création de richesse. Ce dispositif s'adresse à Tout porteur de projet, personnes physiques ou morales ayant un besoin de co-investissement ou participation en capital d'au moins 300 millions de FCFA.
- ✘ **La Délégation générale à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ)** est rattachée à la Présidence depuis sa création en 2018. La DER/FJ a pour mission de coordonner et de rationaliser l'offre d'accompagnement financier et non financier de ses cibles, tout en accroissant l'impact, en cohérence avec

les objectifs clé du PSE. La DER/FJ vise à d'appuyer l'accès des femmes et des jeunes aux financements ; elle cible les hommes de 18 à 40 ans et aux femmes sans limite d'âge. Elle dispose d'un partenariat avec des institutions de microfinance afin de s'appuyer sur un réseau national et renforcer l'accessibilité de ses produits financiers. La DER/FJ a par ailleurs en projet de mettre en place dans chaque commune une Mission Locale pour l'Emploi et l'Entrepreneuriat des jeunes (MILE) chargée d'optimiser, à la base, les stratégies et outils de promotion de l'emploi. Ces missions auront pour rôle de faciliter le développement de l'entrepreneuriat des jeunes, et veiller à la territorialisation des politiques de création d'emploi, à travers une plus grande proximité des services dans les banlieues et les zones rurales.

- ✘ **Les Centres de Gestion Agréés (CGA)** sont des associations à but non lucratif, placées sous la tutelle du ministère chargé des Finances, qui apportent une assistance technique en gestion aux micros, aux petites et aux moyennes entreprises, afin de contribuer à l'élargissement de l'assiette fiscale à travers la formalisation des entreprises du secteur informel. Dans ce cadre, les CGA fournissent une assistance comptable, fiscale et sociale, des formations et des conseils en gestion ainsi qu'un appui à la recherche de financements. Bien que créés depuis 1995, les CGA n'ont encore que peu d'impact au Sénégal, avec seulement 2 centres créés à Dakar et un à Ziguinchor et des antennes à Thiès, Saint Louis et au Cap Skirring (dépendantes du principal CGA de Dakar). Au total, ces centres comptent moins de 300 entreprises adhérentes.

La multiplication des dispositifs d'appui au secteur privé s'accompagne de la mise en œuvre de multiples programmes, dans le cadre du PSE, parmi lesquels :

- ✘ **Le Programme d'appui du secteur informel (PASI)** élaboré par le ministère du Commerce et des Petites et moyennes entreprises en partenariat avec le FONGIP, est présenté comme le programme de promotion de la formalisation dans le cadre de l'application du statut de l'entrepreneur de l'OHADA. Le PASI a été conçu pour les microentreprises et les PME informelles et vise à renforcer la contribution du secteur au développement économique et social par l'encadrement, la maîtrise des activités des UPI ainsi que l'accès aux services financiers. Sur ce dernier point, le PASI met à disposition un Fonds de Garantie du Secteur Informel (FOGASI) destiné, entre autres, aux artisans, aux marchands ambulants, aux groupements de producteurs transformateurs de produits locaux, aux porteurs de programmes de micro-industrie ainsi qu'aux porteurs des programmes innovants dans le domaine des services et du commerce. Ce programme est aujourd'hui en attente de financements pour débiter ses interventions.
- ✘ La DPME a élaboré parallèlement un projet d'implantation sur l'ensemble du territoire de **Maisons de l'entreprise** dont l'objectif est de promouvoir et accompagner un secteur privé fort et compétitif. Ces Maisons sont conçues comme des plateformes de services non financiers et financiers aux entreprises, aux organisations professionnelles et autres associations, incluant le secteur informel. Elles viseront notamment à regrouper et coordonner, sous la forme d'un guichet unique, les services des structures et des programmes d'appui aux PME.
- ✘ **Le projet d'appui à la promotion du secteur privé (PAPSP)** est un projet d'appui institutionnel, conjointement financé pour un montant de près de 3,5 milliards de FCFA par le Fonds Africain de Développement (FAD) de la Banque Africaine de Développement (BAD) (90%) et l'État du Sénégal à (10%). Il vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance financière et du climat des affaires dans l'optique d'une croissance durable et soutenue, basée sur le Secteur privé. Les objectifs spécifiques du projet sont de promouvoir le développement des PME et d'appuyer l'amélioration des services aux PME.
- ✘ Le **Programme National de Mise à Niveau des Entreprises**, mis en œuvre par le BMN, est destinée aux entreprises à potentiel de croissance important dont il vise à renforcer la compétitivité et le potentiel de développement. Il regroupe plusieurs programmes dont le **programme Développer l'Emploi au Sénégal**, financé par le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) de l'Union européenne, qui vise à lutter contre les causes profondes de la migration irrégulières et dans ce cadre à renforcer la compétitivité des entreprises et l'employabilité dans les zones de départ. Ce programme comprend un volet « formation professionnelle », un volet « entreprise » en partenariat avec le BMN et l'ADEPME ainsi qu'un volet « communication » intitulé « Tékki Fii » visant à informer sur les différentes opportunités et dispositifs existants dans les domaines de la formation professionnelle et de la création et mise à niveau d'entreprises compétitives au Sénégal. Il a également pour activité de sensibiliser sur les dangers de la migration clandestine. Tous les programmes du BMN intègrent dans leurs conditions d'éligibilité l'obligation pour toute entreprise souhaitant bénéficier

services proposés d’être préalablement formellement constituée, fiscalement transparente et de s’engager à faire certifier annuellement ses comptes par un expert-comptable agréé.

- ✘ **Le Programme Sénégalais pour l'Entrepreneuriat des Jeunes** s’inscrit dans la réforme «Alignement de l’offre de formation supérieure aux besoins économiques » du Plan Sénégal Emergent (PSE). C’est un programme de développement économique national, organisé et financé par l'Etat du Sénégal. Sa mission est d’accompagner les jeunes porteurs de projets et entrepreneurs en herbe à la création et au développement d’entreprises pérennes, sur tout le territoire national. Ce projet apporte un appui sous forme de formation au métier d’entrepreneur dans les domaines prioritaires de l’économie sénégalaise, de soutien technique et financier ainsi que de conseils et services aux jeunes entrepreneurs.
- ✘ **Le Programme d’Appui aux Initiatives de Solidarité pour le Développement** (PAISD - phase III) est coordonné par la Direction de la Coopération technique au Secrétariat Général de la Présidence de la République. Ce programme vise à mobiliser les ressources et les compétences de la diaspora sénégalaise établie principalement en France, en Belgique, en Espagne et en Italie, pour réaliser des investissements productifs et contribuer au développement économique et social de leur région d’origine. Ce programme bénéficie du soutien de l’ADEPME pour l’accompagnement des investissements et la mise en place de services adaptés de financement ainsi que de collecte de l’épargne de la diaspora.
- ✘ **Le Programme Réussir au Sénégal** vise à améliorer les conditions des jeunes entrepreneurs y compris des migrants de retour dans leurs localités, en leur permettant de disposer des outils nécessaires pour créer leur propre emploi et développer leurs activités économiques. Ce programme appuie des entreprises de 4 secteurs (cordonnerie et maroquinerie, transformation de produits halieutiques, textile et agro-alimentaire) dans les régions ciblées. En partenariat avec l’ADEPME, le programme fournit des formations en création d’entreprise et en gestion ainsi que des formations techniques et un soutien à l’acquisition de petits équipements.
- ✘ **Le Fonds « ENVOL »** est le fruit d’un partenariat innovant entre l’ADEPME et la Société Générale de Banques au Sénégal (SGBS). Il combine une assistance technique et un appui financier pour offrir aux PME une solution globale à leurs besoins de croissance. Le nom « ENVOL » fait référence à l’ambition du Programme de permettre aux PME bénéficiaires de se doter des leviers nécessaires pour s’engager dans une dynamique de croissance accélérée.

Documents cités

- Agence Française pour le Développement (AFD); Banque Mondiale, 2012. N. Benjamin et A.A. Mbaye, Les entreprises informelles de l'Afrique de l'Ouest francophone, Taille, productivité et institutions, AFD, Banque Mondiale, 2012.
- Bureau international du Travail (BIT), 2013. Extension de la protection sociale à l'économie informelle: vers un Régime simplifié pour les petits contribuables (RSPC) au Sénégal, BIT, Dakar, avril 2013.
- , 2014. A. Sadj, Etude technique sur les secteurs, métiers et filières couverts par le Régime simplifié pour les petits contribuables (RSPC) au Sénégal et sur les incitations possibles, BIT, Dakar, janvier 2014.
- , 2015a. A. Sadj, Bonnes pratiques des organisations professionnelles favorisant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, BIT, Dakar, juillet 2015.
- , 2015b. Rapport de l'atelier sous-régional de partage d'expériences sur la transition vers l'économie formelle – Afrique francophone, BIT, 27 au 30 octobre 2015.
- , 2017a. Recommandation (n°204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015 : Guide à l'intention des travailleurs, BIT, ACTRAV, Genève, 2015.
- , 2017b. Formalisation de l'entreprise, EESE / ILO, janvier 2017.
- , 2017c. Diagnostic sur la Formalisation des Entreprises et de leurs Travailleurs au Cameroun - Contribution à la Préparation d'une Feuille de Route de Transition vers la Formalité, BIT, Cameroun, 2017.
- , 2017d. Rapport de l'atelier national « Stimuler la productivité à travers la formalisation des petites et moyennes entreprises (PME) au Sénégal, 11-14 décembre 2017, Dakar, BIT, ITC.
- , 2018a. Initiatives de Promotion de la Formalisation des Entreprises et leurs Travailleurs en Afrique, BIT, Genève, 2018.
- , 2018b. Dialogue en bref, Transition vers la formalité : le rôle crucial du dialogue social, Edition n°1, BIT, mars 2018.
- , 2019. F. Bonnet, Cartographie de 8 familles d'acteurs de l'économie informelle au Sénégal : un panorama statistique, BIT, 2019 – Draft non publié.
- , 2019b. Revue de la protection sociale en cours de réalisation en 2019 par la DGPSN avec l'appui du BIT et le la DUE – non publiée.
- Blundo, 2006. G. Blundo, « Je n'ai pas besoin de ticket » Négociation des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises, dans Décentralisation et pouvoirs en Afrique, IRD, 2006.
- Banque Mondiale, 2016. Dr. M. Marone, Etude sur le secteur informel au Sénégal, Rapport final, Banque Mondiale, juin 2016.
- DCMP, 2016. Guide pour l'accès des PME à la commande publique, DCMP, DASP, PAPSP, BAD, 2015.
- Diouf, 2019. D. Diouf, Etude sur les types de formation, les métiers et les contrats type dans le secteur informel, CNTS, 2019.
- DPEE, 2018. Impact d'une amélioration de la productivité du secteur informel sur l'économie sénégalaise, Document d'étude n°37, Direction de la Prévision et des Etudes économiques, Ministère de l'Economie et des Finances, Sénégal, 2018.
- ICEJA, 2014. Diagnostic sur l'emploi des jeunes au Sénégal, Etude réalisée dans le cadre de l'initiative Conjointe pour l'Emploi des Jeunes en Afrique (ICEJA), mai 2014.

- KORA, 2011. Etude sur des stratégies d'accès des artisans à la protection sociale au Sénégal : état des lieux et perspectives, Rapport final, KORA-PRD, Dakar, 2011.
- WIEGO, 2019a. O. Abizaid, Bâtir un Dakar plus inclusif et plus prospère : Recommandations reçues des travailleuses et travailleurs de l'informel, WIEGO, 2019.
- WIEGO, 2019b. I. Ly, Etude du cadre légal et des politiques publiques relatifs aux travailleurs et travailleuses du secteur informel à Dakar, Rapport final, WIEGO, 2019.
- Enquête nationale sur l'emploi au Sénégal (ENES 2015), Rapport, ANSD, novembre 2016.
- Enquête nationale sur le secteur informel au Sénégal (ENSIS 2011), Rapport final, ANSD, 2013.
- Extension de la protection sociale à l'économie informelle : vers un Régime simplifié pour les petits contribuables (RSPC) au Sénégal, BIT, Dakar, 2013, et série d'études réalisées entre 2014 et 2017 par le ministère en charge du Travail et le BIT sur les branches du régime, son organisation, son fonctionnement et son financement.
- Guide du Créateur d'entreprise, APIX, 2015.
- Premiers résultats de l'Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI 2017) au Sénégal, ANSD, 2019.
- Rapport global du Recensement général des Entreprises (RGE 2016), ANSD, 2017.

Autres principaux documents consultés

- E. Ouedraogo, O. Kiroko, S. Coulibaly, M. Fall, E. Ramilison, E. Lavallée, Les barrières institutionnelles à la formalisation des unités de production informelles dans les principales agglomérations des Etats membres de l'UEMOA, Banque Mondiale, mai, 2011.
- Fiscalité et secteur informel au Sénégal, Document d'étude n°09, Direction de la Prévision et des Etudes économiques, Ministère de l'Economie et des Finances, 2008.
- Fiscalité et secteur informel au Sénégal, Document d'étude n°9, Direction de la Prévision et des Etudes économiques, Ministère de l'Economie et des Finances, Sénégal, 2008.
- Guide de ressources sur les politiques soutenir les transitions vers la formalité, BIT, 2013.
- Indicateurs clé du marché du travail, 9ième édition, BIT, Genève.
- Initiatives de promotion de la formalisation des entreprises et leurs travailleurs en Afrique, BIT, 2018.
- La contribution du dialogue social au Programme 2030, Formaliser l'économie informelle, Document de Recherche, OIT, 2018.
- Les Centres de Gestion Agréés (CGA) entre fiscalisation, modernisation et croissance des micros entreprises, Note d'étude de politique, CEPOD, Ministère de l'Economie et des Finances, 2008.
- Les Centres de Gestion Agréés (CGA) entre fiscalisation, modernisation et croissance des micro entreprises, Ministère de l'Economie et des Finances, décembre 2008.
- Plan Sénégal Emergent, Plan d'actions Prioritaires (PAP II) 2019-2023, décembre 2018.
- R. Walther, La formation professionnelle en secteur informel, Rapport sur l'enquête terrain au Sénégal, Version provisoire, AFD, 2006.
- Serge Francis Simen, Dynamique de l'entrepreneuriat informel au Sénégal : caractéristiques et particularité, AIMS, juin 2018, Montpellier, France.
- Transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, Approche innovante d'accompagnement des acteurs de l'économie informelle au Sénégal, Rapport de capitalisation du projet BIT RBSA SEN 107, BIT, novembre 2017.