

Introduction : Le secteur informel et la pauvreté en Afrique – Instruments de mesure, analyses et politiques économiques

Martin Balepa¹ et François Roubaud²

En dépit de leur poids prédominant dans les pays en développement (PED) et en transition, le secteur et l'emploi informels restent à ce jour largement méconnus et constituent un véritable « trou noir » pour la connaissance tout en étant négligés par les politiques publiques. Cependant, un nombre croissant d'enquêtes statistiques ont été réalisées au cours des dernières années ; les concepts et les méthodologies de mesure ont progressé sensiblement ; des recherches de qualité ont été entreprises dans de nombreux pays (voir par exemple Perry *et alii* 2007 ; Jütting et de Laiglesia 2009). De plus, en Afrique comme dans les autres PED et en transition, la crise économique en cours à l'échelle mondiale se traduit par des pertes d'emplois massives et des restructurations profondes sur le marché du travail. Cette situation renforce l'intérêt pour le secteur et l'emploi informels, qui constituent plus que le chômage ouvert l'une des principales variables d'ajustement à la crise.

Le moment est donc venu de capitaliser ces expériences diverses et de réfléchir aux enjeux à venir. C'est l'objectif principal de ce numéro spécial conjoint du *Journal statistique africain* et de *STATECO*. Il reprend les meilleures communications présentées lors du Séminaire International sur le Secteur Informel en Afrique (SISIA) organisé par AFRISTAT en octobre 2008 à Bamako. Il s'inscrit en droite ligne dans la continuité d'une série d'initiatives dans ce domaine, coordonnées notamment par AFRISTAT et DIAL depuis plus d'une décennie, qu'il convient de rappeler ici.

En 1997, AFRISTAT a organisé un séminaire international sur le secteur intitulé « *Le secteur informel et la politique économique en Afrique subsaharienne* ». Il s'agissait de la première manifestation d'envergure de cette institution régionale toute récente. Monté en partenariat avec plusieurs institutions internationales (Eurostat, ODA, Banque mondiale, BIT, Ministère français de la coopération, ORSTOM, INSEE et DIAL), ce séminaire a réuni un large public : 25 délégations des pays d'Afrique subsaharienne, francophones, anglophones et lusophones, une quarantaine de participants extérieurs, experts et représentants d'organisations internationales et régionales, spécialistes des instituts nationaux de la statistique des pays du Nord ainsi que des représentants des utilisateurs d'informations statistiques sur le secteur informel dans le pays d'accueil (Mali). Le succès de cette manifesta-

1 Directeur Général, AFRISTAT, Bamako, Mali. Email: martin.balepa@afristat.org

2 Directeur de Recherche, IRD UR DIAL, Hanoï, Vietnam. Email: roubaud@dial.prd.fr

tion s'est traduit notamment par la publication des actes du séminaire (en français et en anglais), mettant en lumière la richesse des contributions et des débats, les avancées mais aussi les nombreuses zones d'ombre encore à explorer (AFRISTAT 1998). La série des 11 recommandations du séminaire synthétisait les acquis et proposait un certain nombre de pistes pour améliorer la connaissance du secteur informel, qui constituait autant de défis à relever pour la statistique publique en Afrique, et plus largement dans les pays en développement.

Plus de dix ans après ce premier séminaire, il devenait nécessaire de brosser un nouvel état des lieux de la situation. Outre l'intérêt évident, dans une perspective de suivi, de faire le point des progrès accomplis depuis une décennie, trois autres raisons importantes en justifiaient l'opportunité :

- En premier lieu, du côté de la statistique, de nombreuses enquêtes sur le secteur informel ont été réalisées depuis une décennie. L'expérience des enquêtes 1-2-3 est exemplaire à cet égard. En 1997, l'enquête n'avait été réalisée que dans deux pays du continent (Cameroun, 1993 et 1994 ; Madagascar 1995 et 1996), et ne couvrait que la capitale. Depuis cette date et dans la lignée des recommandations du séminaire de Bamako, les opérations de terrain, en partenariat systématique avec les INS, ainsi que des institutions statistiques régionales (AFRISTAT en Afrique, la Communauté Andine des Nations en Amérique latine, la Commission Asie-Pacifique des Nations Unies en Asie) se sont multipliées avec succès. Aujourd'hui, les enquêtes ont été réalisées à la demande de la commission de l'UEMOA, dans chacune des principales métropoles de sept des huit pays de l'Union (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo, en 2001-2002) ; certain pays prenant même l'initiative de reconduire l'enquête au niveau national (Bénin, Mali). A Madagascar, une série annuelle était mise en place, avec une extension aux grands centres urbains en 2000 et 2001. Le système est toujours en place à ce jour. En 2004-2005, le Cameroun et la République démocratique du Congo (RDC) réalisaient également une enquête de type 1-2-3 à l'échelle nationale cette fois. Au Burundi, un dispositif d'enquêtes 1-2-3 à passages répétés avec extension géographique progressive a été mis en place en 2006. Enfin, d'autres pays (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) envisagent de renouveler ou réaliser, en 2010, une enquête nationale du type 1-2 dans le cadre des enquêtes communes sur les dépenses des ménages. Parallèlement, l'expérience s'étendait à d'autres régions et continents : enquête nationale au Maroc en 1999-2000, reconduite en 2006 ainsi qu'en Palestine ; dans les pays andins en Amérique latine (l'exemple du

Pérou est le plus abouti, avec une enquête nationale et continue depuis 2002, avec représentativité au niveau départemental, intégrée dans le système d'information auprès des ménages), sachant que le Mexique a mis également en place une enquête de ce type depuis le début des années 1990 ; Haïti et Sainte Lucie dans les Caraïbes ; nouvelles enquêtes en Asie en Mongolie, aux Philippines, au Sri Lanka et au Vietnam, et des expériences pilotes au Bangladesh et en Chine. De nombreux projets sont en cours ou en projet. Au-delà de l'expérience des enquêtes 1-2-3, d'autres types d'enquêtes (enquêtes sur la force de travail) ont été réalisés dans plusieurs pays africains (Tanzanie, Afrique du Sud, Botswana, Namibie, Lesotho, Zimbabwe, etc. ; CEA, 2007).

- En second lieu et toujours du côté de la statistique, la réflexion internationale a sérieusement avancé sur le concept de secteur informel et de son opérationnalisation, notamment autour du « Groupe de Delhi » sur les statistiques du secteur informel. Mis en place en 1997 et coordonné par la division statistique des Nations Unies et le BIT, ce groupe, constitué d'experts dans le domaine, a organisé des réunions annuelles d'échange d'expériences en vue d'améliorer les stratégies d'enquête et l'harmonisation des statistiques sur le secteur informel à l'échelle internationale (voir par exemple, les *Guidelines* sur l'emploi informel – ILO 2003 ; enquête nationale en Inde en 1999-2000, etc.). Un manuel, intitulé « *Manual on Surveys of Informal Employment and the Informal Sector* » est en cours de préparation.
- Enfin, du côté des politiques économiques, si la mesure et l'analyse du secteur informel garde toute son acuité étant donné son poids dans les économies des PED, les nouvelles orientations des politiques de développement lui confèrent un rôle nouveau et central. La focalisation sur la réduction de la pauvreté (à travers les initiatives DSRP, PPTE et OMD), place les politiques d'appui au secteur informel au cœur des stratégies de développement. Ceci se traduit par un intérêt renouvelé pour les questions d'emploi (cf. par exemple en Afrique, le sommet CEA 2004 à Ouagadougou), de micro-crédit (2005 a été consacrée « *année du micro-crédit* » et le professeur Yunus vient de se voir consacré Prix Nobel de la paix pour son action à travers la *Grameen Bank*), toutes intimement liées au secteur informel. De plus, une prise de conscience s'est opérée quant à l'importance incontournable de la statistique publique, longtemps délaissée au temps des ajustements structurels, pour la conduite et le suivi des politiques (cf. la création de PARIS21), tandis que du côté de la recherche, des avancées notables ont été faites ces dernières années en matière de méthodologie d'évaluation d'impact

des politiques et des projets, suscitant une demande croissante des partenaires du développement.

Pourtant et alors que les conditions sont particulièrement propices à des avancées dans le domaine de la prise en compte du secteur informel, aussi bien dans les statistiques que dans les politiques, l'éparpillement d'expériences indépendantes ne favorisait pas la capitalisation dans ce domaine. La communication entre statisticiens de pays différents reste limitée. Le lien entre les statistiques, la recherche, les politiques et les utilisateurs sont tout aussi ténus. Il y a donc clairement un besoin de décloisonnement et de coordination sur ce front, que la proposition ci-dessus contribuera à satisfaire.

Le SISIA 2008, organisé par AFRISTAT, avec l'appui scientifique de DIAL, s'est voulu une nouvelle étape dans ce long processus d'harmonisation des statistiques sur le secteur informel et de leur intégration dans les systèmes statistiques nationaux et les dispositifs d'évaluation des politiques de développement, notamment les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. En reprenant largement les objectifs du séminaire de Bamako 1997³, dont l'actualité restait entière et en les élargissant, le SISIA 2008 a cherché à capitaliser l'expérience acquise depuis dix ans en la matière en Afrique.

A l'instar du séminaire de 1997, celui de 2008 a été un succès incontestable (AFRISTAT 2009), confortant le mandat de coordination du groupe de travail africain sur le secteur informel confié à AFRISTAT par STATCOM-Africa, en janvier 2008, à Addis-Abeba. Avec plus de 120 participants provenant de 31 pays (dont 28 d'Afrique) ainsi que de 25 institutions et organisations d'Afrique, d'Europe, d'Asie et d'Amérique, le SISIA 2008 a permis de discuter 40 communications sur des thèmes aussi variés que l'analyse des réponses apportées aux questions d'opérationnalisation des concepts, la pertinence et la complémentarité des dispositifs de collecte des données sur le secteur informel, l'utilisation des statistiques du secteur informel par la comptabilité nationale, les politiques et la recherche, ou le rôle institutionnel des INS, des cellules DSRP, des structures chargées des questions d'emploi, etc. dans l'amélioration de la production statistique sur le secteur informel. Un

3 *Rappel des thèmes abordés à Bamako-1997* : 1. Le secteur informel : définition et importance, 2. Techniques d'enquêtes permettant la mesure du secteur informel, 3. Intégration du secteur informel aux systèmes d'information économique et à la comptabilité nationale, 4. Diffusion des résultats auprès des utilisateurs : analyse et politique économique. *Rappel des objectifs de Bamako* : 1. faire le point sur l'état des connaissances en matière de statistiques sur le secteur informel et les petites entreprises en Afrique subsaharienne, 2. déboucher sur des recommandations de méthode sur ces différents thèmes en vue d'harmoniser concepts, nomenclatures, méthodologie et indicateurs, 3. promouvoir le développement de la coopération Sud-Sud dans le domaine des statistiques sur le secteur informel.

certain nombre de communications ont présenté des résultats d'analyse sur des thématiques aussi diverses que la vulnérabilité dans l'emploi, le financement du secteur informel, l'estimation des PIB régionaux ou locaux, la fiscalité et la dynamisation des activités du secteur informel. La qualité des interventions, des débats et de l'organisation de la manifestation peut être appréciée à l'aune du taux de satisfaction des participants qui atteint 97 % selon l'évaluation menée à l'occasion.

Parmi les recommandations prises à l'issue du séminaire, la nécessité d'élaborer *un Plan d'action pour l'amélioration des statistiques sur le secteur informel en Afrique* est apparu d'une grande acuité. Ce projet de dispositif de suivi de l'emploi, du marché de travail et du secteur informel, coordonné par AFRISTAT, comprendrait trois composantes : (i) établissement d'un bilan rétrospectif des réalisations capitalisables des enquêtes à plusieurs phases sur l'emploi et le secteur informel réalisées depuis 15 ans et identification des outils méthodologiques restant à développer ; (ii) conduite d'enquêtes dans cinq pays pilotes où la faisabilité d'un système d'enquêtes nationales à plusieurs phases sera développée comprenant une enquête emploi annuelle couplée à une enquête sur le secteur informel ; (iii) extension de la phase pilote aux autres pays. Les pays pressentis, sélectionnés parmi les nombreux pays volontaires, appartiendraient chacun à une des sous-régions du continent : le Niger (Afrique de l'Ouest), le Cameroun (Afrique centrale), l'Afrique du Sud (Afrique australe), Madagascar (Océan indien) et l'Ouganda (Afrique de l'Est).

Ce numéro spécial comporte huit articles déclinant les différentes thématiques abordées lors du SISIA 2008. Les deux premiers articles ouvrent le numéro sur des questions de méthodologie d'enquête sur le secteur et l'emploi informels. L'article premier de M. Razafindrakoto, F. Roubaud et C. Torelli présente un bilan des enquêtes 1-2-3 sur le secteur et l'emploi informels réalisées en Afrique depuis 15 ans, soit une cinquantaine d'enquêtes dans 11 pays. Au-delà du cadre générique, les auteurs montrent la flexibilité de l'architecture de ce type d'enquêtes qui tient compte des spécificités locales aussi bien en termes d'articulation des différentes phases que des thématiques développées au gré des besoins en information. Ils illustrent leurs propos par un certain nombre de résultats empiriques qui mettent en lumière l'originalité de l'approche, relativement à d'autres types d'enquêtes.

L'article deuxième, écrit par R. A. B. Amougou, A. D. Dzossa, J. Fouoking, S. Nepetsoun et J. Tédou, établit le bilan méthodologique de l'Enquête sur l'Emploi et le Secteur Informel (EESI) réalisée par l'INS à l'échelon national en 2005 au Cameroun, probablement l'une des enquêtes parmi

les plus abouties et la mieux documentée à l'échelle du continent africain. On retiendra tout particulièrement les questions et les solutions apportées à l'opérationnalisation des concepts, notamment la définition du secteur informel au cours du temps (en comparaison avec l'enquête 1-2-3 menée en 1993, avec le changement de législation en matière d'enregistrement administratif), l'inadaptation des nomenclatures de branches et de professions qui tendent à surreprésenter les activités et les emplois formels, la sous-estimation de la production non marchande et la mesure de la saisonnalité.

Les articles suivants abordent la question de l'emploi et le secteur informel du point de vue de la comptabilité nationale. La communication de M. Sérurier (article 3) s'interroge sur la compatibilité entre le concept d'économie informelle et les comptes nationaux (nomenclature, articulation des différents comptes), en débouchant sur un certain nombre de propositions novatrices. Parmi ces dernières, on retiendra les pistes pour l'élaboration de matrices « emplois » et de comptes satellites du secteur informel. Les réflexions présentées ne sont pas seulement heuristiques, mais s'appuient sur une expérience concrète qui dépasse le cadre de l'Afrique (notamment en Amérique latine). L'article 4, écrit par J. Fouoking, est centré sur l'intégration des résultats de l'enquête camerounaise sur l'emploi et le secteur informel (EESI) dans les comptes nationaux, en se focalisant sur le secteur informel non agricole en milieu rural, souvent négligé mais qui représente environ un tiers de la production du secteur informel au niveau national. Sont examinés les problèmes liés à l'utilisation des données d'enquêtes comme la saisonnalité des activités, l'autoconsommation, la sous-traitance, la valorisation des intrants autoproduits et les charges indivisibles.

Les articles de F. Rakotomanana (article 5) et de P. Backiny-Yetna (article 6) adoptent un point de vue analytique sur des questions centrales de politique économique à partir des données d'enquêtes⁴. F. Rakotomanana s'intéresse aux déterminants de l'enregistrement des unités de production à Madagascar. Au-delà des variables classiques (visibilité, etc.), il met en avant l'importance de la gouvernance et de l'accès à l'information comme facteurs associés à une plus grande volonté de légaliser les entreprises, tout en privilégiant les politiques d'incitation par rapport aux stratégies répressives. Article 6 par P. Backiny-Yetna porte sur la fiscalité et la fiscalisation du secteur informel au Cameroun, ainsi que son incidence en termes d'équité, aussi bien au niveau des unités de production que des ménages. Les résultats montrent que bien

⁴ Des études sur d'autres thématiques ont été présentées lors du séminaire, comme par exemple l'estimation de comptes économiques locaux à partir d'enquêtes 1-2-3 limitées dans l'espace (Kouadio 2009), la question du micro-crédit (Lelart 2009) ou encore la vulnérabilité des emplois dans le secteur informel (Bocquier *et alii* 2009).

que partiellement méconnus des services de l'Etat, le secteur informel est déjà partiellement fiscalisé. Le manque à gagner provient essentiellement des grosses UPI (imposés au forfait), sur lesquelles l'Etat devrait concentrer la réforme fiscale. Par ailleurs, il met en lumière l'importance de la corruption, rejoignant sur ce point l'article précédent en faveur de mesures visant à améliorer la gouvernance publique.

Article 7 par Amougou *et alii* adopte un point de vue résolument institutionnel et plaide pour un rôle accru des INS dans la coordination de la mise en place et du suivi des politiques publiques liées à ce secteur. Il suggère un certain nombre de pistes concernant l'institutionnalisation des dispositifs de suivi et du dialogue avec les différentes entités en charge (partiellement mises en œuvre au Cameroun) qui ne pourraient qu'améliorer l'efficacité des politiques et des projets de développement. Ces travaux offrent des pistes intéressantes concernant la consolidation des données d'enquêtes qui ont pour vocation à être largement diffusées dans d'autres pays, au-delà de la seule expérience camerounaise.

Enfin, l'article 8 de F. Roubaud part de l'expérience accumulée en matière de mesure du secteur informel au cours des dernières décennies en Afrique, pour identifier les principales contraintes rencontrées, les défis à relever et propose un certain nombre de pistes d'amélioration. En amont et du côté de l'offre, il aborde aussi bien les difficultés techniques liées à la mise en œuvre des enquêtes (opérationnalisation des concepts, plan de sondage, qualité des données) que les questions institutionnelles qu'elles soulèvent (intégration aux systèmes nationaux de statistique). En aval et du côté de la demande, elle s'interroge sur l'usage qui est fait des statistiques produites à la fois par les partenaires du développement (autorités nationales, bailleurs de fonds) pour l'élaboration et le suivi-évaluation des politiques publiques et par la communauté scientifique dans ses activités de recherche.

En conclusion, la comparaison des résultats des deux séminaires de 1997 et 2008 ne laisse planer aucun doute quant à l'évolution des progrès en matière de mesure du secteur informel en Afrique⁵. On est passé d'un stade expérimental, où le doute subsistait encore quant à la possibilité de mettre en place des protocoles d'enquêtes fiables, à un stade de production en série,

5 On notera également les progrès enregistrés en matière de publication scientifique, au-delà des actes du colloque. Nous tenons à remercier ici les comités éditoriaux des deux revues (*STATECO* et *le Journal statistique africain*) pour avoir accepté de publier ce numéro spécial conjoint dans des délais rapides, l'important travail de coordination et de relecture (ainsi que les référés anonymes) qui ont permis d'améliorer significativement les communications sélectionnées.

où les méthodologies apparaissent beaucoup plus robustes et la diffusion des résultats mieux assurée. En particulier, les enquêtes mixtes ménages-entreprises (notamment les enquêtes 1-2-3), encore fortement contestées au début des années 1990, sont devenues une référence incontournable aujourd'hui. Néanmoins, on est encore loin d'avoir résolu l'ensemble des problèmes qui se posent. Sans revenir ici sur les questions méthodologiques, nous voudrions souligner deux d'entre eux, qui relèvent plus du champ institutionnel et qui demande à être levé en priorité. Ces deux points ont été judicieusement soulevés par un des référés anonymes du dernier article de cette livraison. Plutôt que de le paraphraser, nous reprendrons ici ses commentaires :

« Deux sujets fondamentaux ressortent effectivement des analyses présentées. Le premier est la faible valorisation statistique des enquêtes en matière de comptabilité nationale et de suivi de l'économie. On le comprend lorsqu'il est dit : « Finalement, il est aujourd'hui impossible de répondre à la plus simple des questions concernant le secteur informel : dans un pays donné, la production du secteur informel a-t-elle augmenté ou baissé au cours du temps ? ». La question semble donc loin d'être une simple affaire de plaidoyer mais bien d'amélioration ou d'adaptation de l'outil (ou de la comptabilité nationale ?) afin qu'il puisse répondre au besoin élémentaire de mesure de l'économie. Ou peut être est ce plus complexe, auquel cas il faudrait développer cette question de lien entre mesure de l'économie et enquête sur le secteur informel... »

... Le second sujet est la faible utilisation du concept de secteur informel dans les analyses politiques, économiques ou stratégiques. Il n'existe pas à ma connaissance de politique de développement du secteur informel (comme par exemple il existe souvent des politiques ou des stratégies en faveur des PME ou des TPE). Les économistes semblent d'après l'auteur se reposer volontiers sur des concepts qui ne sont pas identiques à ceux des statisticiens. Il me semble qu'il s'agit là d'un sujet crucial de réflexion conceptuelle qui ne peut être traité comme un simple plaidoyer pour convaincre politiques et économistes du bien fondé de l'approche statistique et reposer uniquement sur les bienfaits de la répétition (la multiplication des enquêtes adoptant le concept officiel de secteur informel finira par réduire l'incitation à adopter des concepts alternatifs) qui ne semble pourtant pas avoir été jusque là concluante (les conséquences de cette cacophonie sont fâcheuses dans la mesure où elle réduit dramatiquement le pouvoir analytique du concept). Là encore, une analyse plus approfondie et plus à double sens (faut-il seulement convaincre les non statisticiens ou également essayer d'adapter le concept à leurs façons de voir ?) serait appréciable ».

Voilà deux beaux sujets de réflexion auxquels il conviendrait d'apporter des réponses plus substantielles, si l'on veut que la statistique publique sur le secteur informel sorte de son (relatif) isolement, notamment en matière d'appropriation des concepts et de valorisation des données par d'autres acteurs : « policy makers » et chercheurs. Mais même dans ce domaine, il n'y a pas lieu d'être exagérément pessimistes : d'une part, si l'on se réfère au temps qu'il a fallu pour que la définition internationale du chômage fasse l'objet d'un consensus dans le débat public (ici aussi, relatif, une cinquantaine d'années au bas mot), il reste encore du temps pour faire accepter la définition de secteur informel ; d'autre part, à côté des enquêtes qui se multiplient, leur mobilisation par la communauté académique est en très nette augmentation. Nous citerons, comme un exemple parmi d'autres, le projet de recherche IZA/Banque mondiale en cours sur le secteur informel en Afrique, dont la matière première est constitué par la série d'enquêtes 1-2-3 réalisées sur le continent ces dernières années⁶.

6 « Unlocking Potential: Tackling economic, institutional and social constraints of informal entrepreneurship in Sub-Saharan Africa », projet coordonné par M. Grimm, International Institute of Social Studies, Erasmus Université de Rotterdam avec la participation d'AFRISTAT et de DIAL.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFRISTAT (1998), « Actes du séminaire sur le secteur informel et la politique économique en Afrique subsaharienne », *Série méthodes* N°1, Tomes 1, 2 et 3, Bamako.

AFRISTAT (2009), « Actes du séminaire international sur le secteur informel en Afrique (SISIA) 2008 : instruments de mesure, analyses et intégration des politiques économiques et sociales », Tomes 1 et 2, Bamako.

Bocquier P., C. Nordman et A. Vescovo (2009), « Vulnérabilité au travail et revenus en Afrique de l'Ouest », dans AFRISTAT (2009), *op. cit.* Tome 2, pp. 200-229 (également à paraître dans “Les marchés du travail urbains en Afrique” P. De Vreyer, et F. Roubaud (eds), Paris : Economica, Chapitre 10).

CEA (2007), « Le secteur informel : définition, concept et poids dans les économies africaines », Addis-Abeba.

ILO (2003), *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, 7^{ème} ICLS, Genève.

Jütting J.P. et J.R. de Laiglesia (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement : une normalité indépassable ?*, Paris : OCDE.

Kouadio H. (2009), « Les enquêtes 1.2.3 dans la construction des comptes économiques locaux : Expériences du programme ECOLOC », dans AFRISTAT, *op. cit.*, Actes du séminaire, Tome 2, pp. 189-197.

Lelart M. (2009), « La micro finance au secours du secteur informel », dans AFRISTAT (2009), *op. cit.*, Actes du séminaire, Tome 2, pp. 230-237.

Perry G.E, W.F. Maloney, O.S. Arias, P. Fajnzylber, A.D. Mason et J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Introduction: the informal sector and poverty in Africa – measurement instruments, analyses, and economic policies

Martin Balepa¹ and François Roubaud²

Despite their predominant weight in developing and transition countries, knowledge of the informal sector and informal employment is so sketchy that they form a real “black hole,” largely sidestepped by public policy. However, recent years have seen a growing number of statistical surveys, huge leaps forward in measuring concepts and methodologies, and high-quality research in many countries (see, for example, Perry et al. 2007; Jütting and de Laiglesia 2009). In Africa, as in other developing and transition countries, the current global recession has triggered massive job losses and sweeping restructuring in the labor market. This situation has boosted interest in the informal sector and informal employment which, more than open unemployment, form one of the main variables for adjustment to the crisis.

So the time has come to draw on these different experiences and think about future challenges. Such is the main purpose of this special joint issue of the *African Journal of Statistics* and *STATECO*. It covers the best presentations to the International Seminar on the Informal Sector in Africa (ISISA) held by AFRISTAT in Bamako in October 2008. It ties in directly with a series of initiatives in this field, coordinated mainly by AFRISTAT and DIAL for over a decade, which are summarized here.

In 1997, AFRISTAT held an international seminar entitled “*The Informal Sector and Economic Policy in Sub-Saharan Africa*.” This was the first major event held by this fledgling regional institution. The seminar was organized in association with several international institutions (Eurostat, ODA, World Bank, ILO, French Ministry for Cooperation, ORSTOM, INSEE, and DIAL). It attracted a broad base of participants: 25 delegations from French-speaking, English-speaking, and Portuguese-speaking Sub-Saharan African countries, some 40 external participants, experts, and representatives from international and regional organizations, specialists from national statistics institutes in Northern countries, and representatives of users of statistics on the informal sector in the host country (Mali). The event proved a great success with the publication of the seminar proceedings (in French and English), presenting a wealth of contributions and debates, the progress made and also the many gray areas still to be explored (AFRISTAT 1998). The seminar’s 11 recommendations summed up the achievements to date

1 Director General, AFRISTAT, Bamako, Mali. Email: martin.balepa@afriostat.org

2 Senior Researcher, IRD UR DIAL, Hanoi, Vietnam. Email: roubaud@dial.prd.fr

and suggested a number of avenues to improve knowledge of the informal sector, presented as challenges to be taken up by public statistics in Africa and in the developing countries in general.

More than ten years after this first seminar, we needed to take stock of the situation again. In addition to the obvious monitoring value of reviewing progress made over the past decade, there are three other important reasons for this:

- First, there have been many statistical surveys of the informal sector over the last decade. The 1-2-3 surveys are a good example. In 1997, the survey had been conducted in just two countries on the continent (Cameroon in 1993 and 1994, and Madagascar in 1995 and 1996), and even then only in their capital cities. Since then, and in line with the Bamako seminar recommendations, there have been many successful field operations in systematic partnership with the National Institutes of Statistics (NISs) and regional statistics institutions (AFRISTAT in Africa, the Andean Community of Nations in Latin America, and the United Nations Commission for Asia and the Pacific in Asia). At the WAEMU Commission's request, the surveys have now been conducted in the main cities of seven out of the eight WAEMU countries (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal, and Togo in 2001-2003). Some countries have even taken the initiative of rolling out the survey nationwide (Benin and Mali). In Madagascar, an annual series was set up and extended to the large urban centers in 2000 and 2001. The system is still in place today. In 2004-2005, Cameroon and the Democratic Republic of Congo (DRC) also conducted a 1-2-3 survey, but this time at the national level. Last but not least, a multi-round 1-2-3 survey with gradual geographic extension was set up in Burundi in 2006. In AFRISTAT Member States, more recently, some countries (Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Equatorial Guinea, and Gabon) are considering conducting or reconducting a national 1-2 survey in 2010, within the framework of common expenditure surveys. At the same time, the experiment spread to other regions and continents: a national survey in Morocco in 1999-2000, repeated in 2006, and also in Palestine; the Andean countries in Latin America (the example of Peru is the most accomplished with a national continuous survey, with regional representativeness, integrated into the household information system since 2002), although Mexico has also been running this kind of survey since the early 1990s; Haiti and Saint Lucia in the Caribbean; new surveys in Asia in Mongolia, the Philippines, Sri Lanka and Vietnam, and pilot tests in Bangladesh and China. A whole host of

projects are underway or in the pipeline. In addition to the 1-2-3 survey experience, a number of African countries have conducted other types of surveys (Labor Force Surveys: Tanzania, South Africa, Botswana, Namibia, Lesotho, Zimbabwe, etc.; ECA, 2007).

- Second, and still on the subject of statistics, international thinking has made substantive progress concerning the informal sector concept and its operationalization, especially with the work of the Delhi Group on Informal Sector Statistics. This group of experts was set up in 1997 and is coordinated by the United Nations Statistics Division (UNSD) and the International Labor Office (ILO). It holds annual meetings to exchange experiences in order to improve survey strategies and harmonize statistics on the informal sector worldwide (see, for example, the *Guidelines on informal employment* – ILO, 2003; the national survey in India in 1999-2000, etc.). A *Manual on Surveys of Informal Employment and Informal Sector* is currently being prepared.
- Third, in terms of economic policies, while it remains a priority goal to measure and analyze the informal sector, given its weight in developing countries' economies, new development policy shifts have given the sector a new and central role. The focus on poverty reduction (with the PRSP, HIPC Initiative and MDGs) has placed informal sector assistance policies at the heart of development strategies. This has prompted an increased interest in employment issues (see, for example, the ECA 2004 Ouagadougou Summit in Africa) and microcredit (2005 was the "International Year of Microcredit" and Professor Yunus was awarded the 2006 Nobel Peace Prize for his *Grameen Bank* work). These issues are both intimately linked with the informal sector. Moreover, stakeholders have woken up to the fact that public statistics, long neglected in the structural adjustment days, are vitally important to policy implementation and monitoring (witness the creation of PARIS21). And in research, significant progress has been made with policy and project impact evaluation methodology in recent years, generating growing demand from development partners.

Yet although conditions are particularly conducive to progress in integrating the informal sector in statistics and policies, independent experiences are so diffuse that it is hard to make use of them. Communication between statisticians in different countries remains limited, and the link between statistics, research, policies, and users is just as tenuous. There is clearly a need for decompartmentalization and coordination on this front. The following proposal will help meet this need.

ISISA 2008, held by AFRISTAT with the scientific assistance of DIAL, was designed to take a new step forward in this long process of harmonizing informal sector statistics and incorporating them into national statistics systems and development policy evaluation mechanisms, especially the new poverty reduction strategies. ISISA 2008 largely took up the 1997 Bamako seminar terms of reference,³ which were still entirely relevant, and extended them in a move to draw on the decade of experience acquired in this field in Africa.

Like the 1997 seminar, ISISA 2008 was a resounding success (AFRISTAT 2009). It confirmed the mandate given to AFRISTAT by STATCOM-Africa in Addis Ababa in January 2008 to coordinate the African Working Group on the Informal Sector. With over 120 participants from 31 countries (including 28 in Africa) and 25 African, European, Asian, and American institutions and organizations, ISISA discussed 40 presentations on topics as varied as the analysis of issues concerning the operationalization of concepts; the relevance and complementarity of data collection mechanisms on the informal sector; uses of informal sector statistics by national accounts, policymakers, and research; and the institutional roles of NSIs, PRSP units, and employment structures in improving the production of statistics on the informal sector. A number of presentations submitted the findings of analyses on a range of subjects, covering vulnerability in employment, the financing of the informal sector, estimating regional and local GDP, and taxing and powering-up informal sector activities. The quality of the event's speeches, debates, and organization can be judged from the participants' satisfaction ratings, which was posted at 97% by the seminar evaluation.

Among the recommendations proposed at the seminar, the need to establish an African action plan to improve the statistics on the informal sector emerged as a major priority. It was recommended that this AFRISTAT-coordinated project on a system to monitor employment, the labor market, and the informal sector should include three components: (i) a retrospective assessment of the capitalizable outputs of multi-phase surveys on employment and the informal sector conducted over the last 15 years, and identification of the methodological tools that still need to be developed; (ii) surveys

³ *Recap of topics addressed at Bamako in 1997:* 1) Informal sector: definition and importance; 2) Survey techniques for measuring the informal sector; 3) Integration of the informal sector in economic information systems and national accounts; 4) Dissemination of results to users: analysis and economic policy. *Recap of Bamako's objectives:* 1) Review the state of statistical knowledge about the informal sector and small enterprises in Sub-Saharan Africa; 2) Lead to a number of recommendations on these various topics with a view to harmonising concepts, classifications, methodologies and indicators; 3) Foster the development of South-South cooperation on statistics on the informal sector.

conducted in five pilot countries in which the feasibility of a multi-phase national survey system will be developed, comprising an annual employment survey coupled with an informal sector survey; and (iii) extension of the pilot phase to other countries. It was decided that the countries approached, selected from among the many volunteer countries, should each belong to one of the continent's subregions: Niger (West Africa), Cameroon (Central Africa), South Africa (Southern Africa), Madagascar (Indian Ocean) and Uganda (East Africa).

This special issue features eight articles covering the different subjects addressed at ISISA 2008. The first two articles look at informal sector and informal employment survey methodological issues. The first paper by M. Razafindrakoto, F. Roubaud, and C. Torelli reports on the 1-2-3 surveys of the informal sector and informal employment conducted in Africa over the last 15 years, taking in some 50 surveys in 11 countries. The authors show that this type of survey boasts flexibility within its generic framework. Its national versions are tailored to local particularities in terms of how the different phases hinge together and the subjects developed to meet specific information needs. The authors illustrate their review with empirical findings that highlight the originality of the approach, compared with other types of surveys.

The second article, by R. Amougou, A.D. Dzossa, J. Fouoking, S. Nepetsoun, and J. Tédou, presents a methodological appraisal of the NIS's nationwide Survey on Employment and the Informal Sector (EESI) in Cameroon in 2005. This is arguably one of the most accomplished and well-documented surveys on the African continent. Of particular interest are the questions and solutions it addresses concerning the operationalization of the concepts, especially the definition of the informal sector over time (compared with the 1-2-3 survey conducted in 1993, with the legislative change in registration with the administration); the unsuitability of the sector and occupation classifications, which tend to overrepresent formal activities and jobs; the underestimation of non-market production; and the measurement of seasonal variations.

The subsequent articles look at employment and the informal sector from the perspective of national accounts. M. Sérurier's article 3 examines the compatibility between the informal economy concept and the national accounts (nomenclature and linkage between the different accounts) and comes up with some innovative proposals. Some of the more interesting suggestions concern the development of "labor" matrices and satellite accounts for the informal sector. The discussion is not just heuristic; it draws on concrete,

full-scale experiments that extend beyond Africa (namely to Latin America). J. Fouoking's article 4 looks at the incorporation of the Cameroonian EESI survey findings into the national accounts, focusing on the non-agricultural informal sector in rural areas. This niche is often overlooked, even though it represents approximately one-third of the informal sector's national output. J. Fouoking examines the problems associated with using the survey data such as the seasonal nature of activities, autoconsumption, subcontracting, the valuation of own-produced inputs, and indivisible costs.

The contributions by F. Rakotomanana (article 5) and P. Backiny-Yetna (article 6) draw on the survey data to address central economic policy issues from an analytical point of view.⁴ F. Rakotomanana considers the determinants of production unit registration in Madagascar. In addition to the classic variables (visibility, etc.), this paper highlights the importance of governance and access to information as factors associated with a greater willingness to register informal enterprises while, at the same time, emphasizing incentive policies over punitive policies. P. Backiny-Yetna looks at informal sector taxation in Cameroon and its impact on equity at production unit and household level. The findings show that, although the government authorities do not have total fiscal control over the informal sector, the sector is already partially taxed. The tax gap is due mainly to large informal production units (taxed at a flat rate), on which the government will have to concentrate its tax reform. P. Backiny-Yetna also mentions the scale of corruption and echoes F. Rakotomanana on this point in a call for measures to improve public governance.

Article 7 by R. Amougou et al. adopts a resolutely institutional stance and argues the case for NISs to play a greater role in the coordination of instigating and monitoring public policies for the informal sector. The article suggests a number of avenues that could be taken to institutionalize the monitoring mechanisms and dialogue with the different entities in charge (partially implemented in Cameroon), which can only improve development project and policy effectiveness. It presents some interesting ideas, extending beyond the Cameroonian experience, for the consolidation of survey data to be given wider circulation in other countries.

Last but not least, F. Roubaud's article 8 draws on experience gained in measuring the informal sector in Africa in recent decades to identify the main constraints and challenges, and to propose some courses of action

⁴ Studies on other subjects were presented at the seminar, such as estimating local economic accounts from small local 1-2-3 surveys (Kouadio 2009), microcredit (Lelart 2009) and employment vulnerability in the informal sector (Bocquier et al. 2009).

for improvement. Upstream and on the supply side, the paper addresses the survey's technical implementation problems (concept operationalization, sampling plan, and data quality) and the institutional questions it raises (incorporation of survey findings into the national statistics systems). Downstream and on the demand side, it looks into the use made of the statistics produced by the development partners (national authorities and donors) to define and monitor/evaluate public policies and by the scientific community in its research activities.

To conclude, a comparison of the results of the two seminars in 1997 and 2008 leaves no doubt whatsoever as to the progress achieved in measuring the informal sector in Africa.⁵ We have moved on from an experimental stage, where uncertainty surrounded the possibility of setting up reliable survey protocols, to a serial production stage with much more robust methodologies and much improved dissemination of findings. In particular, the mixed household-business surveys (especially the 1-2-3 surveys), which were still strongly disputed in the early 1990s, have become a key benchmark today. Nevertheless, we are still a long way from solving all the problems. Without detailing the methodological issues here, there are two that are more linked to the institutional field and need to be solved as a matter of priority. These two points were judiciously raised by one of the anonymous referees commenting on the last article of this issue. Rather than paraphrase, we quote the comments here:

“Two fundamental issues emerge from the analyses presented. The first is the low statistical use of the surveys in national accounts and economic monitoring. We understand this when we hear, ‘When all is said and done, it is currently impossible to answer the simplest of questions on the informal sector: in a given country, has the production of the informal sector increased or decreased over time?’ The question therefore looks to be far from a simple case of defending, but actually improving or adapting the tool (or national accounts?) so that it can meet the basic need of measuring the economy. Or maybe it is more complicated than that, in which case we need to look into this question of the link between measuring the economy and a survey on the informal sector ...

5 Note also the scientific publication progress, over and above the seminar proceedings. We gratefully acknowledge the editorial committees of the two publications (*STATECO* and the *African Statistical Journal*) for agreeing to publish this joint special issue at such short notice and for their valuable coordination and editing work (with the anonymous referees), which significantly improved the selected papers.

“... The second issue is the scant use of the informal sector concept in political, economic and strategic analyses. To my knowledge, there is no such thing as an informal sector development policy (as there are often policies and strategies in place to develop SMEs and VSEs, for example). The author suggests that economists tend to use concepts that are not the same as those used by statisticians. I believe this is a crucial issue of conceptual thinking that cannot be put forward as a simple argument to convince policymakers and economists of the validity of the statistical approach and cannot be based solely on the benefits of repetition (the growing number of surveys adopting the official informal sector concept will eventually reduce the incentive to adopt alternative concepts), which has not exactly been conclusive to date (the consequences of this cacophony are annoying in that it drastically undercuts the analytic power of the concept). Here again, a more detailed analysis looking at both sides of the issue (is it just that the non-statisticians need to be convinced or should there also be an attempt to adapt the concept to their ways of thinking?) would be appreciated.”

Here are two worthy subjects for consideration. They call for more substantial answers if public statistics on the informal sector are to come in from the (relative) cold, especially in terms of other players – policymakers and researchers – taking on board the concepts and using the data. Yet there is no reason to be too pessimistic even in this area. First of all, considering the time it took to reach a consensus in public debate on an international definition of unemployment (here again relative; 50 years at least), there is still time to get the definition of the informal sector accepted. Second, in addition to the growing number of surveys conducted, their use by the academic community is also rising sharply. Just one example of this is the IZA/World Bank research project underway on the informal sector in Africa, which has taken its raw material from the series of 1-2-3 surveys conducted on the continent in recent years.⁶

6 *Unlocking Potential: Tackling Economic, Institutional and Social Constraints of Informal Entrepreneurship in Sub-Saharan Africa*. Project coordinated by M. Grimm, Team Leader, Institute of Social Studies, Erasmus University of Rotterdam, the Netherlands, with the participation of AFRISTAT and DIAL.

REFERENCES

AFRISTAT (1998), “Actes du séminaire sur le secteur informel et la politique économique en Afrique subsaharienne, Bamako 10 au 14 mars 1997”, Tome 2, *Série Méthodes* No. 1. Bamako, Mali: AFRISTAT.

AFRISTAT (2009), “Actes du séminaire international sur le secteur informel en Afrique (SISIA) 2008: instruments de mesure, analyses et intégration des politiques économiques et sociales”, Vols. 1 & 2, Bamako.

Bocquier P., C. Nordman and A. Vescovo (2009), « Vulnérabilité au travail et revenus en Afrique de l’Ouest », in AFRISTAT (2009), *op. cit.* Vol. 2, pp. 200-229. (Also to be published in P. De Vreyer and F. Roubaud (eds), *Urban Labor Markets in Africa*, (London & New York: Routledge, 2010), Ch. 10.

ECA (2007), *The Informal Sector: Definition, Concept and Importance in African Economies*, Addis Ababa: ECA.

ILO (2003), *Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment*, 7th ICLS. Geneva: ILO.

Jütting, J.P., and J.R. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Paris: OECD.

Kouadio, H. (2009), “Les enquêtes 1.2.3 dans la construction des comptes économiques locaux : Expériences du programme ECOLOC”, in AFRISTAT, *op. cit.*, Vol. 2, pp. 189-197.

Lelart, M. (2009), “La microfinance au secours du secteur informel”, in AFRISTAT, *op. cit.*, Vol. 2, pp. 230-237.

Perry, G.E., W.F. Maloney, O.S. Arias, P. Fajnzylber, A.D. Mason, and J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: World Bank.