

Editorial / Introduction

Martin Balepa
François Roubaud¹

Le Secteur Informel et la Pauvreté en Afrique : Instruments de mesure, analyses et politiques économiques

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, 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 de *l'African Journal of Statistics* et de *Statéco*. 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 avait 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 avait 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 manifestation 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.

¹ M. Balépa, AFRISTAT, F. Roubaud, IRD-DIAL.

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, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale 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'est étendue 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 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, sommet de Ouagadougou -2004, CEA), 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 favorise 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 1997², 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 vingt cinq 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 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

² 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 système 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).

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 quinze 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 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 onze 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 suivant, écrit par **R. A. B. Amagou, 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** 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 pertinentes. 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 de **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 deux articles de **F. Rakotomanana et de P. Backiny** adoptent un point de vue analytique sur des questions centrales de politique économique à partir des données d'enquêtes³. Le premier 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. Le second 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 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.

La contribution *d'Amagou 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. Elle 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 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 Afrique⁴. 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, où les méthodologies apparaissent beaucoup plus robustes et la diffusion des résultats mieux assurée. En particulier, les enquêtes mixtes ménages-entreprises (notamment les

³ 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).

⁴ 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 African Journal of Statistics) 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.

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 années⁵.

⁵ « *Unlocking Potentials: Tackling economic, institutional and social constraints of informal entrepreneurship in Sub-Saharan Africa* », projet coordonné par M. Grimm, Institute of Social Studies de l'université de Rotterdam avec la participation d'AFRISTAT et de DIAL.

Références Bibliographiques

AFRISTAT (1998), *Actes du séminaire sur Le secteur informel et la politique économique en Afrique subsaharienne*, Série méthodes No. 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., Nordman C., Vescovo A. (2009), « Vulnérabilité au travail et revenus en Afrique de l'Ouest », in AFRISTAT (2009), op. cit. Tome 2, pp.200-229 (également à paraître dans *Labour Markets in Urban West Africa*, P. De Vreyer, et F. Roubaud (eds.), Chapitre 10).

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

ILO (2003), *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, 7th ICLS, Genève.

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

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

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

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

