

- N° 23 -

QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES  
FACE AU SECTEUR INFORMEL ?

-----  
AVRIL 1989  
-----

Jacques CHARMES  
Directeur de recherche à l'ORSTOM  
Service de Coopération de l'INSEE-PARIS

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire  
N° : 24073 ex A  
Cpte : B

## R E S U M E

---

Le secteur informel est constitué par l'ensemble des activités non enregistrées ainsi que les activités enregistrées présentant des caractéristiques similaires dans les branches économiques correspondantes (niveau d'organisation, échelle des opérations, niveau de technologie). Ce secteur dont le concept est apparu au début des années 70 a été longtemps considéré comme un pis aller ou une nécessité temporaire qu'il fallait résorber.

La vision que l'on en a aujourd'hui a considérablement changé. Dans un contexte de crise économique liée aux conséquences des chocs pétroliers et à l'endettement, face à la stagnation industrielle, l'inertie des établissements publics et l'accroissement du chômage, le secteur informel est à présent la **source essentielle de création d'emplois**. Il est considéré comme un remède miracle dont on voudrait pouvoir multiplier et étendre les effets bénéfiques.

Ainsi les pouvoirs publics comme les agences d'aide mettent en oeuvre des politiques prenant en compte ce secteur ou mieux encore des politiques qui lui sont entièrement consacrées.

Face à l'hétérogénéité des formes d'activité que recouvre ce secteur, quelle politique définir ? Faut-il intervenir ou laisser faire ? Faut-il adopter des politiques globales, sectorielles ou non, ou se contenter d'actions ponctuelles, éventuellement sélectives et pas obligatoirement coordonnées entre elles ?

Des éléments de réponse peuvent être trouvés à travers les expériences récentes dans quelques pays africains.

Peu d'entre eux ont entrepris de définir des **politiques d'ensemble**. Ces dernières se sont traduites soit par une **politique de promotion de l'artisanat** (ce fut le cas en Tunisie, au Sénégal et en Côte-d'Ivoire), soit par la mise en place des **politiques de crédit à la petite entreprise** (Tunisie, Burundi, Rwanda, Togo), domaine logique et immédiat d'une intervention publique en faveur du secteur informel.

Ces politiques n'ont pas donné au début les résultats attendus et ont parfois même introduit de nouvelles distorsions dans ce secteur, en privilégiant certaines de ces composantes censées recéler plus de potentialités. Les effets sur l'emploi ont été inférieurs aux prévisions et les suivis non organisés.

L'hétérogénéité des activités concernées et le manque de conviction des pouvoirs publics ont, en fait, rendu les approches globales, illusoire.

**Les actions ponctuelles** par leurs dimensions modestes et leur approche expérimentale ont eu des résultats plus intéressants. Souvent elles agissent en même temps sur l'offre et sur la demande. Ce sont des programmes d'appui exclusivement orientés vers la promotion du secteur informel (ce fut le cas des programmes du BIT ou de certaines ONG) ou des projets d'aménagement urbain au sein desquels le secteur informel constitue un aspect important.

Le premier type d'actions qui visait la **promotion du secteur informel** en mobilisant et utilisant les ressources propres et les capacités d'auto-organisation des populations intéressées, fut expérimenté avec succès au Mali, Rwanda et Togo. L'expérimentation peut être considérée globalement comme un succès. Elle présente l'avantage de pouvoir être élargie et diversifiée progressivement.

**Les projets urbains** furent l'occasion de promotion de la petite entreprise, dans la mesure où ils intégraient la création des zones artisanales et des centres de services ainsi que la mise en place des lignes de crédit aux petites entreprises. Peu de projets ont essayé en revanche de combiner cette action sur l'offre avec une action sur la demande.

Le recul est encore faible pour un jugement global et les échecs d'aujourd'hui sont autant d'éléments pour une politique d'avenir plus compréhensive.

Dans la situation actuelle, le secteur informel continuera d'absorber une main-d'oeuvre excédentaire de plus en plus nombreuse, avec des revenus en moyenne supérieurs au SMIG.

Les politiques publiques doivent s'efforcer d'accroître sa capacité d'absorption en orientant la création d'emplois vers des secteurs productifs (secteur secondaire et certaines branches des services).

**La formation** deviendra un élément clé de cette politique, formation qui devra être fonctionnelle et répondre à des besoins précis. Des programmes conçus comme un suivi permanent, étroit et compréhensif des bénéficiaires permettront d'améliorer considérablement les perspectives d'emploi dans le secteur informel.

Le concept de secteur informel ou non structuré est apparu au début des années 70, avec le lancement du Programme Mondial de l'Emploi par le Bureau International du Travail et la publication du fameux rapport sur le Kenya (1972) qui faisait prendre conscience que l'exode rural et la croissance urbaine qui en résultait ne se traduisaient pas par l'existence d'un taux élevé de chômage ouvert, mais bien par le développement de petites activités permettant aux migrants ruraux et aux citadins n'ayant pu avoir accès aux emplois du secteur moderne, de vivre et de survivre. Les recherches qui se succédèrent durant cette décennie mirent l'accent sur l'importance du secteur informel en termes d'emplois : selon les pays et les contextes, il représenterait entre 20 et 60% de l'emploi non agricole ou de l'emploi urbain. En dépit de l'intérêt porté dès l'origine aux petites entreprises et au potentiel qu'elles peuvent recéler, la conception dominante était cependant celle de la nécessité de sa résorption : certes, il était reconnu que l'emploi dans ce secteur était important et jouait un rôle indispensable d'amortissement de l'exode rural, mais ce ne pouvait être qu'un pis aller et une nécessité temporaire ; le progrès ne pouvait résulter que de la résorption de cette poche de sous-emploi. Et il était alors difficile de faire admettre le concept ou seulement le phénomène qu'il recouvre par des Etats dont il représentait l'image même de l'impuissance. A fortiori ne pouvait-il être question pour les agences d'aide de

proposer d'entreprendre des actions dans ce secteur : un tel développement au rabais eût été contraire à toutes les théories et pratiques de développement qui prévalaient alors : industrialisation à tout prix, grands projets d'investissement, hautes technologies...

Réfuté ou circonscrit par les économistes et théoriciens du développement, le concept de secteur informel était refusé par les politiques.

Dix-quinze années plus tard, c'est-à-dire aujourd'hui, après que les contre-coups des chocs pétroliers aient laissé des traces durables dans les économies en développement, et que l'endettement se soit traduit par des politiques d'austérité et d'ajustement structurel, la vision que l'on a du secteur informel a considérablement changé. Alors que les créations d'emplois dans l'industrie stagnent ou régressent et que l'on assiste à des phénomènes de désindustrialisation, la fonction publique et les sociétés para-publiques, un temps mises à contribution pour assurer les créations d'emplois nécessaires à l'absorption des jeunes diplômés et compenser les pertes enregistrées dans les autres secteurs, révisent drastiquement leurs politiques d'embauche en raison de la diminution des recettes budgétaires, du poids de l'endettement, et de la pléthore des effectifs qui va de pair avec une forte baisse du niveau des salaires réels et de la productivité. La population active non agricole continuant à croître à un rythme élevé (encore que des signes de ralentissement soient perceptibles dans certaines régions d'Afrique où les zones rurales retien-

draient désormais plus de monde), les effectifs de personnes sans travail restant limités -bien qu'en forte croissance, particulièrement chez les jeunes scolarisés- dans des pays où le chômage n'est pas indemnisé, la création d'emploi revient donc, pour une part prépondérante, au secteur informel. Celui-ci apparaît ainsi comme une nouvelle panacée, un remède-miracle dont on voudrait pouvoir multiplier et étendre les effets bénéfiques.

Dès lors, le problème n'est plus de résorber, mais bien au contraire d'appuyer et d'amplifier la croissance générée dans ce secteur. Les comportements des pouvoirs publics et des agences d'aide se sont profondément modifiés et l'on assiste à la mise en oeuvre de politiques tendant à prendre en compte le secteur informel, quand elles ne lui sont pas entièrement consacrées. Des collectes systématiques de données -préalables nécessaires à la définition de politiques bien comprises- sont désormais entreprises ou sont sur le point de l'être, à grande échelle.

Les quelques faits ou indices suivants permettent de juger de l'évolution du paysage d'une décennie à l'autre :

- la Banque Mondiale fait du secteur informel, du dynamisme dont il fait preuve et de l'appui qui doit lui être accordé, le thème central de son prochain rapport sur les perspectives de développement à long terme de l'Afrique subsaharienne (World Bank, 1987).

- Un nombre croissant d'Etats africains s'efforcent de définir les lignes d'action d'une politique d'appui ou de

promotion du secteur informel et confient, à cette fin, à leurs instituts de statistique le soin de réaliser des enquêtes nationales compréhensives sur ce secteur, avec l'aide de financements multilatéraux (Tunisie, Guinée, Niger, et prochainement : Mali, Madagascar, Zaïre).

- Venant couronner cette évolution, la Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, chargée de définir les concepts relatifs à la population active, au chômage, à l'emploi et au sous-emploi, a, dans sa dernière session d'octobre-novembre 1987, soumis à la discussion des représentants des pays membres, une proposition de définition statistique du secteur informel destinée à permettre une collecte harmonisée des données au niveau international (BIT-1987).

Cette définition est la suivante : le secteur informel serait constitué par l'ensemble des activités non enregistrées ainsi que par les activités enregistrées présentant des caractéristiques similaires dans les branches économiques correspondantes ; ces caractéristiques se réfèrent au niveau d'organisation, à l'échelle des opérations et au niveau de technologie.

Pour intéressante qu'elle soit, une telle définition -qui est un compromis entre les définitions statistiques et les définitions multicritères proposées par les économistes- reste surtout utile au statisticien et au planificateur. L'hétérogénéité des formes d'activité qu'elle recouvre peut cependant être différenciée en vue de la

définition de politiques plus compréhensives et mieux adaptées. Il est clair que les perspectives de la Banque Mondiale et de la plupart des agences d'intervention se tournent essentiellement vers les petites entreprises de l'artisanat de production et de services, ce que le BIT a curieusement appelé le secteur non structuré "moderne" (au sens de "modernisable"). Les programmes de lutte contre la pauvreté font de même, mais ils s'intéressent également, et peut-être surtout, aux activités principalement féminines s'exerçant à domicile. Par sa nature même, le commerce ne fait pas l'objet de tant de sollicitude alors qu'il constitue généralement la plus grande fraction du secteur informel, (particulièrement sous sa forme non sédentaire : marchands ambulants ou de rue) et qu'il est le lieu de passage obligé pour les ruraux et les urbains non qualifiés entreprenant leur insertion et leur ascension sur le marché du travail.

Faut-il se contenter d'intervenir en faveur des seules petites entreprises de production et de services, ou bien convient-il d'agir sur l'ensemble des composantes du secteur informel ? Faut-il définir des politiques globales, sectorielles ou non, ou se contenter d'actions ponctuelles, éventuellement sélectives et pas obligatoirement coordonnées entre elles ? Voilà quelques questions auxquelles nous nous efforcerons d'apporter des éléments de réponse à travers un certain nombre d'expériences récentes de politiques globales et d'interventions ponctuelles dans divers pays africains.

En la matière, le recul est faible et les démarches doivent être pragmatiques et considérées comme expérimentales : c'est à travers les tâtonnements et les échecs que doivent être recherchés les éléments d'une politique compréhensive. Mais auparavant, nous essaierons de présenter quelques arguments dans la discussion sur la question de savoir s'il convient ou non d'intervenir.

### I - Faut-il intervenir ou laisser faire ?

Le dilemme des politiques est bien là : car si l'on prétend s'intéresser aujourd'hui au secteur informel, c'est bien parce qu'il apparaît être un créateur d'emplois et de revenus à bien des égards plus efficace que le secteur moderne. Dès lors, pourquoi intervenir sur un système qui donne satisfaction ? Une intervention intempestive ne risque-t-elle pas de perturber les jeux subtils de la mécanique du marché dont les vertus sont redécouvertes à la faveur de la crise ?

La justification présentée en faveur de l'intervention est que, reconnaissant les potentialités que recèle le secteur informel, on veut s'efforcer de le faire bénéficier des avantages consentis au secteur moderne. De ce point de vue, l'attitude des pouvoirs publics est ambivalente, pour ne pas dire ambiguë, et reste largement empreinte d'une volonté de contrôle et finalement de résorption. Certes, il s'agit de créer des emplois et de résorber le chômage des jeunes, mais il s'agit aussi de renflouer des recettes budgétaires de plus en plus étriquées : bien que non enregistrée, ou mal enregistrée, la richesse créée par le secteur informel est bien réelle et l'on souhaite la taxer à sa vraie valeur. En réalité, on comprend que les pouvoirs publics ne constituent pas une entité homogène qui parlerait d'une voix unanime et appliquerait une politique concertée : les Ministères du Plan s'efforcent de concevoir les mesures

susceptibles de créer des emplois, les Ministères des Finances veulent élargir l'assiette fiscale, cependant que les Ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme établissent des schémas directeurs qui se traduisent par l'élimination de pans entiers de l'économie informelle sans se préoccuper de leur recasement, et que les Municipalités et Ministères de l'Intérieur nettoient les trottoirs de tous les petits vendeurs et petits métiers qui y prolifèrent.

L'argument fiscal, pour s'en tenir à celui-ci, est souvent avancé pour déplorer le manque à gagner découlant de l'absence de contrôle et d'enregistrement et se justifie par la nécessité d'une moralisation de la concurrence : si le caractère concurrentiel du secteur informel est largement admis, il s'en faudrait de beaucoup que la concurrence qu'il exerce sur le secteur moderne soit véritablement loyale en raison du non acquittement des impôts, taxes et charges diverses, liées à l'exercice de l'activité.

Toute la question revient en fait à savoir si les avantages que tire le secteur informel de sa situation de non enregistrement supplantent ou non les inconvénients liés à l'impossibilité de bénéficier des avantages consentis au secteur moderne. Dans la période récente, avec la généralisation des politiques d'ajustement structurel, cette question a pris une nouvelle dimension que pose le rapport de la Banque Mondiale sur les perspectives de développement de l'Afrique sub-saharienne : le dynamisme dont fait preuve le secteur informel peut-il constituer une composante intrinsèque du développement à long terme ou n'est-il dû qu'à l'existence

de distorsions que se proposent précisément d'atténuer ou de supprimer les politiques d'ajustement structurel ? Cette question mérite d'être examinée de façon approfondie car des réponses qui y sont apportées dépendent les orientations d'éventuelles politiques à l'égard du secteur informel. S'il était avéré que les effets de l'ajustement structurel sont particulièrement négatifs pour le secteur informel, même si en théorie l'économie dans son ensemble doit en profiter, il est clair qu'il conviendrait alors de prendre un certain nombre de mesures conservatoires pour éviter que la dimension sociale de l'ajustement ne devienne un problème insoluble susceptible d'en remettre en question les aspects positifs.

Les perturbations introduites par le relèvement des prix de certains produits du fait de la suppression de subventions ou du ré-ajustement des taux de change, touchent aussi bien les activités modernes que les activités informelles. Les salariés et les catégories sociales modestes, qui constituent l'essentiel de la clientèle du secteur informel, sont-ils en mesure de s'adapter rapidement à de tels changements qui ne peuvent que se répercuter sur le niveau des prix des biens et services vendus par le secteur informel ? A ce propos, on peut remarquer que les activités informelles sont moins touchées que le secteur moderne puisqu'en principe elles utilisent moins de biens importés auxquels elles peuvent en outre, plus facilement substituer des produits de récupération ; de plus, ce sont des activités à forte valeur ajoutée et les

produits intermédiaires y représentent une moindre part du coût; enfin, par les activités indépendantes qu'ils entreprennent en parallèle, les salariés sont en mesure de ne pas supporter seuls le coût de l'ajustement et de maintenir leur pouvoir d'achat.

Qu'en est-il du coût de la main d'oeuvre ?

L'augmentation des prix des produits de première nécessité ne va-t-elle pas aggraver le coût de ce facteur déterminant de l'avantage comparatif du secteur informel. Le différentiel des salaires entre les deux secteurs a été interprété de deux façons différentes selon les pays et les écoles de pensée. Pour certains, le salaire du secteur protégé était supérieur au salaire d'équilibre du marché concurrentiel représenté par le secteur informel ; pour d'autres, le faible niveau des salaires dans le secteur informel devait être considéré comme une distorsion et un élément de concurrence déloyale vis-à-vis du secteur moderne. Il est cependant douteux que les politiques d'ajustement soient en mesure de modifier le coût relatif de la main-d'oeuvre dans le secteur informel : en Afrique subsaharienne en effet, le salariat ne représente guère que 10 à 15% des emplois du secteur informel et, contrairement à une idée répandue, le niveau moyen des salaires y est légèrement supérieur au salaire minimum, ainsi qu'il ressort d'une analyse comparative sur plusieurs pays (cf. Charmes, 1988). Il est vrai que les charges sociales en sont quasi-totalement exclues, mais toute tentative de ré-ajustement en ce sens se traduirait par

une flexibilisation accrue, c'est-à-dire par une précarisation de la main-d'oeuvre : accroissement du tâcheronnage et de l'apprentissage.

Quant au renchérissement du coût du capital-machines, provoqué par le ré-ajustement des taux de change, il pourrait n'être que de peu de conséquence pour le secteur informel qui en est un faible utilisateur et qui pourrait profiter des avantages de la détaxation, distorsion existant actuellement au bénéfice du secteur moderne.

On voit donc que, sans préjuger des résultats du programme de recherche de la Banque Mondiale sur la Dimension Sociale de l'Ajustement structurel et comme le montre l'examen de récents exemples africains tels la Guinée, le secteur informel s'adaptera sans doute rapidement et efficacement à une situation où les distorsions seront éliminées. Sans doute y a-t-il des risques de fragilisation, en particulier si une certaine progressivité n'est pas respectée, mais dans tous les cas, l'ajustement structurel n'amène pas à poser en des termes très différents la question des politiques publiques à l'égard du secteur informel.

En définitive, on ne peut guère répondre à la question de savoir s'il convient d'intervenir ou non qu'après avoir dressé un bilan des expériences et des politiques d'intervention qui ont déjà été entreprises.

## II - Les politiques globales à l'égard du secteur informel.

Il est peu de pays qui aient entrepris de définir des politiques d'ensemble vis-à-vis du secteur informel, notamment de toutes ses composantes. Certes il existe, dans bon nombre de pays, des politiques de promotion de l'artisanat, mais le plus souvent, il s'agit de pieux principes dont l'application est confiée à des Directions ou Départements de l'Artisanat, dépourvus de tout moyen d'intervention et dont les prérogatives ne sont guère reconnues par les autres départements. Soucieuses de prouver leur existence à peu de frais et en faisant appel à des coopérations bilatérales peu imaginatives, ces Directions ont eu tendance, ces dernières années, à se lancer dans une démarche corporatiste consistant à décréter statut de l'artisan, cartes professionnelles et chambres de métiers. La Tunisie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire offrent l'exemple d'une telle orientation. De tels projets sont à l'état d'examen dans de nombreux pays. Ces actions risquent d'apparaître comme l'antithèse même d'une politique du secteur informel (dont elles refusent significativement d'adopter la dénomination) puisqu'elles visent à mettre en place des institutions protectionnistes de limitation de la concurrence, et donc à faire disparaître l'un des principes mêmes de la dynamique du secteur informel et l'une des raisons de l'intérêt qu'on lui porte : la facilité d'entrée. Pour être admis au rang d'artisan, il faudra en effet remplir certains critères,

certaines normes dont seront tout naturellement exemptés ceux-là mêmes qui demandent l'instauration de ces règles : on ne saurait demander à un vieil artisan -ni par conséquent à un quelconque artisan déjà installé au moment de la promulgation de la nouvelle législation- d'apporter la preuve de sa qualification par le passage d'un test professionnel ou la présentation d'un certificat de qualification. C'est donc à ceux qui sont aujourd'hui apprentis ou salariés, et aux détenteurs de capitaux à la recherche de placements que l'on destine ces mesures protectionnistes. Comme par ailleurs ces chambres de métier sont apparues d'abord comme des organismes de collecte de cotisations, d'édiction de réglementations et de contrôles, avant de devenir des organismes de représentation des professions susceptibles de faire accéder à certains avantages que confère le regroupement (approvisionnements, crédits, marchés), leurs débuts n'ont guère paru prometteurs.

Plusieurs pays se sont efforcés de mettre en place des politiques de crédit à la petite entreprise, domaine logique et immédiat d'une intervention publique en faveur du secteur informel, mais dont les conditions et les retombées sont loin d'être évidentes, comme il est apparu rapidement. Dans les pays où des lignes de crédit à la petite entreprise artisanale ont été ouvertes, à des conditions particulières et à faible taux d'intérêt, à travers les circuits bancaires en place, l'expérience a montré (Tunisie, Burundi, Rwanda, Togo) qu'il était nécessaire d'aller au-delà des simples

recommandations ou même des injonctions pour que les banques acceptent de consacrer aux petites entreprises un certain pourcentage du montant de leurs prêts : celles-ci ne sont pas prêtes à consacrer spontanément une partie de leurs ressources financières et humaines à la distribution de prêts dont le rendement et plus encore le recouvrement sont incertains, et dont la mise en place et le suivi nécessitent un temps et une pratique qui ne sont pas dans leurs habitudes.

Sous peine de rester lettre morte, les Fonds spéciaux de Promotion ont dû rapidement être doublés par des fonds de garantie susceptibles de prendre en charge une partie des montants irrecouvrables. Malgré cela, ils n'ont pas connu les développements que l'on aurait été en droit d'attendre. Plusieurs causes sont à l'origine des difficultés qu'ont connues ces Fonds en période de démarrage aussi bien qu'en régime de croisière, et des bilans mitigés que l'on peut en dresser.

Tout d'abord, le système bancaire a exigé la constitution de dossiers de projets que les petits promoteurs étaient bien incapables de préparer. La diversité des départements ministériels concernés (artisanat, emploi, industrie, agences de promotion industrielle...), leur comportement concurrentiel, le fait que ni les uns ni les autres ne soient préparés sinon habilités à préparer de tels dossiers de projets, les réticences à créer des agences spécialisées à un moment où l'on commençait à se poser la question de la productivité des services publics et du dégraissage des effectifs, autant de raisons qui ont eu pour

effet de mettre en place un véritable labyrinthe conduisant aux guichets bancaires qui ne pouvaient que renvoyer, pour cause de non conformité des dossiers, les quelques promoteurs dont la persévérance ne s'était pas trop amenuisée durant cette course d'obstacles. Il s'est ensuivi la création, dans le voisinage des banques, en cheville avec elles, et parfois même sur les marches des escaliers y conduisant, d'officines informelles dont l'objet social était la préparation de tels dossiers.

Le résultat a été l'élimination des authentiques petits patrons du secteur informel dans la nature desquels il n'est pas d'entreprendre de telles démarches. La sélection s'est donc faite au bénéfice de la frange supérieure du secteur informel, de ceux qui ont des relations et de ceux qui, ayant quelques fonds épargnés à placer, ont jugé plus rentable d'emprunter, réduisant leur apport personnel au minimum requis afin de consacrer leur épargne à l'achat de biens de consommation ou à des opérations immobilières : résultat inattendu d'une politique de promotion des petits investissements productifs. On voit ici le risque de détournement introduit par la distorsion du prix de l'argent au bénéfice du secteur informel : c'est pourquoi, parmi les partisans d'une intervention en faveur du secteur informel, ceux qui veulent limiter cette intervention à l'élimination des distorsions existant au détriment de ce secteur, insistent sur la nécessité de ne pas en introduire de nouvelles à son bénéfice.

Un autre résultat de la procédure particulière d'élaboration des dossiers de projets a été la répétitivité et la concentration des projets dans des activités dont le dynamisme apparent pouvait cacher une prochaine saturation : l'absence d'études de marché due au manque fréquent de données, mais aussi à l'incapacité des services officiels ou bancaires à utiliser l'information existante, s'est traduite par l'apparition de concurrences sectorielles ou/et géographiques qui ont rendu aléatoire la rentabilisation des investissements financés, d'autant plus que le niveau de ceux-ci était exagéré : les promoteurs ou les rédacteurs de leurs projets ayant eu tendance à porter au plus haut le montant des crédits demandés, sans qu'il y ait toujours eu une réelle adéquation aux possibilités réelles du promoteur. Un résultat de ce gonflement a été une élévation de l'intensité capitalistique des petites unités de production dans les branches concernées, contraire à l'objectif poursuivi qui était de créer le plus grand nombre d'emplois. La rentabilité du capital s'en est trouvée diminuée, d'autant plus que les travaux à façon pour les petits entrepreneurs non équipés se sont réduits d'autant. L'élévation de l'intensité capitalistique est en outre souvent allée de pair avec une tendance au suréquipement, les promoteurs choisissant des technologies trop sophistiquées, poussés par des fabricants ou des vendeurs de matériels, et non conseillés par des spécialistes : ainsi par exemple, les achats de combinés de menuiserie à 6 opérations ou plus ont été nombreux, alors que seules deux opérations étaient strictement nécessaires.

En définitive, les effets sur l'emploi de ces politiques de distribution de crédits sont mal connus : d'une part, les réalisations sont généralement inférieures aux prévisions et les suivis ne sont pas organisés ; d'autre part on ne sait pas dans quelle mesure les emplois créés ne sont pas de simples transformations d'emplois. C'est une des raisons pour lesquelles certains pays, soucieux d'étendre le bénéfice des Fonds à des catégories qui en étaient manifestement écartées car ne présentant pas de garanties patrimoniales ni qualificatives (chômeurs, jeunes à la recherche de leur premier emploi, pauvres...) ont autorisé le cumul du bénéfice de plusieurs fonds. Ainsi en Tunisie, les bénéficiaires du Fonds pour l'Emploi des Jeunes, du Programme de Développement Rural ou des aides consenties aux familles déshéritées, ont été autorisés à se prévaloir des sommes qu'ils avaient ainsi perçues, comme garantie ou apport personnel en vue de présenter un projet au financement du Fonds National de Promotion de l'Artisanat et des Petits Métiers (cf. Charmes et Sanaa, 1985). Certains projets ont ainsi pu voir le jour sur la base d'un apport personnel inexistant : il s'ensuit une absence totale de risque et de responsabilité, préjudiciable au bon déroulement du projet : il s'agit là d'une confusion des genres peu recommandable.

Le tableau n'est peut-être pas toujours aussi noir et sans doute tous les aspects négatifs qui viennent d'être décrits ne sont-ils pas toujours présents en même temps. Ils montrent en tout cas les dérives que risquent de prendre les

actions des pouvoirs publics à l'égard du secteur informel, actions qui se concentrent essentiellement du côté de l'offre et de l'ouverture de crédits. Quant à l'action sur la demande, les politiques globales ont parfois énoncé de grands principes, éventuellement traduits en termes législatifs, mais toujours restés lettres mortes, notamment en ce qui concerne l'ouverture des marchés de l'Etat aux petites entreprises (Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire, Rwanda). Mais c'est à travers les actions plus ponctuelles et plus localisées que l'on peut mieux percevoir les blocages auxquels se heurte ce genre d'intervention.

### III - Programmes d'appui et actions ponctuelles en faveur du secteur informel

Les politiques prétendument globales ne pouvaient être en réalité que partielles (ne pouvant porter sur toutes les composantes du secteur informel) et par là-même partiales (privilégiant certaines de ces composantes censées recéler plus de potentialités). Dans la pratique, ces politiques se sont révélées plutôt décevantes et inadaptées, l'hétérogénéité des activités concernées et le manque de conviction des pouvoirs publics rendant pratiquement impossible la maîtrise du système d'aide mis en place. De ce point de vue, les actions ponctuelles, par leurs dimensions expérimentales, présentent un intérêt évident.

Elles permettent tout d'abord d'atteindre directement les populations-cibles : les politiques globales, notamment les politiques de crédit, par la généralité de leurs principes, ont tendu en effet à favoriser les créations d'entreprises plutôt que le renforcement ou l'extension des unités existantes : elles ont donc introduit de nouveaux participants dans le secteur, au lieu d'aider exclusivement ceux qui étaient déjà installés. Les effets sur l'emploi ont pu ainsi se trouver immédiatement renforcés, mais au risque d'une aggravation de la concurrence et donc d'une diminution ultérieure de l'emploi, corrélative à l'élévation de l'intensité capitaliste, comme on l'a déjà vu.

Agissant dans le cadre de projets qui constituent des interlocuteurs privilégiés à l'égard des institutions officielles, les interventions ponctuelles permettent en outre

d'agir à la fois sur l'offre et sur la demande, dans une démarche intégrée et concertée.

On peut distinguer deux grands types d'actions ponctuelles. Le premier est constitué par les programmes d'appui exclusivement orientés vers la promotion du secteur informel : il s'agit essentiellement des programmes du Bureau International du Travail, mais aussi des actions entreprises par certaines ONG. Le second type d'action fait partie intégrante de projets d'aménagement urbain dont il constitue un aspect sans doute non prioritaire, mais néanmoins important.

1) Les programmes d'appui au secteur informel

A la suite de la série d'enquêtes réalisées par le programme de recherche du BIT sur l'acquisition des qualifications et l'auto-emploi dans le secteur non structuré des zones urbaines d'Afrique francophone (Kigali, Nouakchott, Bamako, Lomé, Yaoundé), un programme d'appui au secteur non structuré a été lancé dans 3 pays (Mali, Rwanda, Togo), cependant qu'une phase d'identification de projets est en cours au Bénin, au Burkina, au Burundi, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Cap Vert, en Mauritanie et au Zaïre.

Lancé au début de l'année 1982, le programme d'appui est désormais en place depuis plus de 6 ans, durée qui permet de tirer les leçons d'une expérience apparemment concluante.

D'inspiration participative, ce programme vise à mobiliser et utiliser les ressources propres et les capacités d'auto-organisation existant au sein des populations qu'il s'agit de promouvoir. Une première phase est consacrée à la

prise de conscience des besoins, des potentialités et des solutions. Des groupements de base sont mis en place par métier et/ou par quartier. A Kigali, où le programme a débuté et où il a atteint sa phase la plus achevée, ces regroupements ont correspondu à une nécessité impérative : suite à une décision des autorités prise en vue de limiter l'exode rural, les permis de résidence en ville n'étaient accordés qu'à ceux qui pouvaient se prévaloir d'un certificat de travail. Les groupements d'artisans qui se constituèrent alors, furent autorisés, après négociations avec les autorités, à délivrer de tels certificats à leurs adhérents. La preuve ayant ainsi été apportée de leur efficacité en tant qu'interlocuteur des pouvoirs publics, le programme consista à mettre en place un atelier d'appui polyvalent offrant des prestations de service (travaux sur machines), aux artisans non équipés. Le rôle de ces prestations de services, payantes, n'est pas uniquement d'apporter un appui à la production ; elles constituent également une opportunité de formation et d'initiation à l'organisation ; d'ailleurs ces prestations ne sont pas exclusivement réservées aux artisans, mais s'adressent aussi à leurs apprentis désireux de s'installer à leur compte ultérieurement.

Dans les phases suivantes, l'action s'étend à d'autres métiers, à d'autres quartiers et à d'autres villes ; les services se développent : par effet de démonstration, les

marchés s'élargissent et s'étendent à de nouveaux produits, ce qui implique une amélioration de la qualité, l'utilisation de technologies améliorées et des formations plus diversifiées. Enfin, parvenus à un niveau qui permet de négocier avec les acteurs institutionnels, publics ou privés (pouvoirs publics, banques, commerçants...), les groupements accèdent à l'autonomie financière et de gestion, moyennant le développement de formations ad hoc.

Dans la pratique, ces résultats ont été obtenus grâce à l'action des ateliers d'appui, au drainage et à l'utilisation d'une épargne collective et à la pratique de l'auto-formation assistée.

Le rôle des ateliers d'appui ne consiste pas seulement en la mise à disposition des machines requises par les divers corps de métier. Certes ce rôle est capital et évite de tomber dans le travers des politiques globales qui ont favorisé le suréquipement et l'élévation de l'intensité capitalistique. Mais les ateliers stockent également des matières premières (jouant le rôle de groupement d'achats), servent de locaux d'exposition pour les produits fabriqués. Gérés par des experts expatriés, mais mettant à contribution des artisans chevronnés, ils sont aussi des lieux de formation (au travail sur machines, à la gestion...) et d'échanges technologiques : catalogues, fiches techniques et formations ad hoc permettent d'initier les membres à la fabrication de nouveaux produits et à l'utilisation de nouvelles techniques.

Les groupements gèrent un capital constitué par les cotisations des membres adhérents, les recettes provenant des prestations de services (après provisions pour amortissement et fonctionnement), et un prélèvement sur les bénéfices réalisés sur les commandes passées par l'intermédiaire des ateliers d'appui. En outre, des apports personnels viennent alimenter une épargne collective qui, s'ajoutant à celle du projet et avec l'aval technique de celui-ci, a permis de négocier des conditions de crédit avantageuses avec les banques ainsi que des conditions d'approvisionnement auprès des commerçants ou des usines. Au Rwanda, une banque populaire des artisans a vu le jour : affiliée à l'union des banques populaires rwandaises, elle a aménagé ses prêts en fonction des besoins et des possibilités de sa clientèle. Est-il nécessaire de rappeler que ce dont a le plus besoin le petit entrepreneur du secteur informel, ce sont des prêts à court terme, de faible montant, destinés au fonds de roulement, et nantis sur la production à venir ?

La formation était ressentie au départ comme un besoin tout à fait secondaire : c'est pourquoi, elle fut tout d'abord orientée vers les apprentis en vue de les préparer à une future installation (70% de ceux qui sont passés par le groupement sont parvenus à cet objectif). Mais lorsque de nouveaux marchés sont apparus, nécessitant l'amélioration de la qualité, le recours au crédit bancaire, le stockage et la négociation des approvisionnements, alors la préoccupation de

formation est devenue prioritaire. La formation n'était pas une fin en soi, mais venait en appui d'un développement des opérations, en réponse à un besoin que les artisans étaient en mesure d'exprimer et dont ils pouvaient explorer des solutions alternatives. En utilisant autant que possible les capacités locales et les modes de transmission traditionnels dans les domaines techniques, de gestion et d'animation sociale, la formation assistée a pu atteindre des objectifs ambitieux et a débouché sur une rencontre où les artisans des 3 pays (Mali, Togo, Rwanda) ont confronté leurs expériences (KORA, 1986).

L'expérience des programmes d'appui du BIT au secteur non structuré est sans aucun doute une réussite dont il y a lieu de s'inspirer et qui a permis d'aborder de façon progressive, pragmatique et didactique les divers aspects (offre et demande) de l'aide et de la promotion du secteur informel. La réussite de ces programmes leur fait désormais dépasser les dimensions de simples expériences et leur extension naturelle les confronte à un pouvoir politique qui voit apparaître des groupes de pression dont il n'est pas à l'origine et dont il n'a pas la maîtrise. Par ailleurs, d'autres problèmes restent posés : qui sont les artisans réfractaires et pourquoi le restent-ils ? N'y a-t-il pas, de la part des artisans regroupés, une tendance à se comporter en groupe monopoliste ? Certains comportements pourraient le laisser penser.

Ces expériences sont sur le point d'essaimer dans d'autres pays. Elles sont cependant loin d'être les seules, même si, par leur ampleur, elles ne peuvent être comparées aux actions entreprises par des ONG, dans le même sens, mais par des voies différentes et avec des moyens plus modestes.

La Société d'Investissement et de Développement International, (Vigier, 1988) est une société anonyme, créée en 1983 à l'initiative d'ONG. Ayant pour actionnaires des particuliers, des associations, des banques et des entreprises, elle prend des participations minoritaires dans de petites entreprises afin de tisser des liens avec le système économique officiel : c'est elle qui joue le rôle d'interlocuteur auprès des banques, des entreprises, et des services officiels afin d'amener ceux-ci à reconnaître ce partenaire. Cette substitution temporaire, qui cesse dès que les relations sont stabilisées, est destinée à mobiliser et à utiliser les ressources habituellement réservées au secteur moderne (financements, marchés...). L'objectif est donc bien le même, mais au lieu d'utiliser les formes d'organisation traditionnelle, on joue directement le jeu dont les règles sont fixées par l'économie officielle en initiant le partenaire informel au respect de ces règles tout en amenant le partenaire formel à accepter certaines adaptations.

De telles expériences restent cependant peu nombreuses, même si elles ont aujourd'hui tendance à se multiplier. L'appui aux petites entreprises et à l'artisanat a

cependant fréquemment trouvé asile dans les projets d'aménagement urbain qui ont expérimenté, parfois bien avant les projets spécifiques, certaines formes d'aide au secteur informel.

2) Projets d'aménagement urbain et promotion de la petite entreprise.

Zones artisanales, centres de services sont des composantes classiques des projets urbains, ce qui est logique dans la mesure où ces projets remettent en cause la localisation des activités. Les lignes de crédit destinées à la promotion de la petite entreprise sont également devenues courantes. En revanche, l'action sur la demande a généralement été totalement absente, alors que les projets urbains auraient pu constituer des lieux privilégiés d'expérimentation d'actions intégrées sur l'offre et la demande.

Par le regroupement des professions qu'elles opèrent et par les centres de services qu'elles abritent souvent, les zones artisanales peuvent constituer d'intéressantes opportunités de développement, à condition que leur localisation ne soit pas trop excentrée, la proximité de la clientèle étant indispensable à l'exercice de l'activité artisanale.

En évitant une élévation trop forte de l'intensité capitaliste et du taux d'endettement des artisans, les centres de services ont généralement réussi à drainer un nombre

important d'artisans. Visant à faciliter la réalisation de projets dont l'aide à la promotion a été acceptée, ils fournissent aux bénéficiaires de ces aides et moyennant paiement, la possibilité d'utiliser les machines, d'acquérir les matières premières. Les centres leur offrent également l'opportunité de bénéficier de quelques commandes et surtout des formations techniques et de gestion dont ils ont besoin au démarrage de leurs activités. On voit donc que ces centres poursuivent des objectifs très proches de ceux des programmes du BIT, mais avec des méthodes très différentes et une ampleur bien moindre. Leur défaut est parfois d'avoir accueilli de façon durable, bien que provisoire, des artisans en voie d'installation et ne disposant pas de locaux. Après 6 années de fonctionnement du projet de développement urbain de Bujumbura par exemple, une majorité des bénéficiaires d'origine de cette facilité sont toujours là et n'acceptent pas l'idée de céder la place. L'impression prévaut ainsi que le projet assure (ou assume) une protection excessive qui ne garantit pas la poursuite ultérieure de ces activités, et qui freine les effets multiplicateurs du projet.

Surtout, la plupart de projets ont laissé passer des occasions d'intégrer l'action sur l'offre et l'action sur la demande en vue de la promotion des petites activités informelles. On a déjà dit que les tentatives des politiques globales d'ouvrir les marchés de l'Etat aux petites entreprises étaient restées velléitaires. Or les projets de développement

urbain comprennent des travaux d'aménagement d'infrastructures et d'habitat qui auraient pu faciliter une telle ouverture. Certains de ces travaux auraient pu être confiés aux artisans que, par ailleurs, on cherchait à promouvoir : portes, fenêtres, grilles, maçonnerie, etc... Ne s'agit-il pas là précisément de produits pour lesquels le secteur informel peut-être considéré comme un fournisseur qui mérite d'être pris en considération. Certes, il est plus facile de passer de tels marchés avec de grandes entreprises : faire appel aux petites entreprises requiert de dispenser des formations ad hoc, de façon à assurer qu'elles puissent satisfaire la demande en temps et en qualité voulus : normalisation et qualité des produits, organisation du travail et de la gestion... sont précisément des domaines de formation que les programmes du BIT ont expérimenté. De la même façon, on peut s'étonner du fait qu'un artisan ou un promoteur bénéficiant d'une aide sous la forme de crédit ne puisse être autorisé à utiliser les fonds mis à sa disposition pour faire travailler d'autres artisans du secteur informel : la construction d'un local doit-elle être confiée à une entreprise moderne pour cette simple raison que celle-ci peut produire un devis alors qu'un tâcheron ne le peut pas ?

Le manque d'imagination, le confort des habitudes, le refus de prendre des risques et de se heurter à des difficultés constituent en la matière des obstacles rarement affrontés, mais que les politiques publiques devraient s'efforcer de surmonter.

## Conclusion

### L'avenir du secteur informel en Afrique

Les projections démographiques montrent que la population active s'est accrue, pour l'ensemble de l'Afrique, à un rythme annuel de 1,87% en 1950-60, passé à 2,51% en 1970-80. L'apogée sera atteinte durant la première décennie du 3ème millénaire, avec un taux de 2,94%. Tout au long des années 1950 à 1980, la part de la population active employée dans l'agriculture a régulièrement diminué au profit des secteurs secondaire et surtout tertiaire, évolution qui se prolongera au cours des prochaines décennies. Or, au cours des années récentes, la croissance de l'emploi non agricole a surtout été due au secteur informel : l'emploi salarié a en effet augmenté à un rythme beaucoup moins rapide que l'ensemble de la main-d'oeuvre non agricole. Comme, durant la même période, la croissance du PIB par habitant a pratiquement été constamment négative pour l'Afrique prise dans son ensemble, on en déduit que la croissance du secteur informel est principalement de caractère involutif : les revenus qu'il procure à un nombre toujours plus grand d'actifs sont de plus en plus faibles. Selon Jamal et Weeks (1988), cette chute du PIB par habitant a été la résultante d'un double phénomène : une baisse de la productivité et des revenus agricoles d'une part, une diminution plus forte encore des revenus urbains qui amène ces auteurs à parler du "resserrement de la disparité des revenus entre villes et campagnes".

Le secteur informel qui représentait couramment 50 à 60% de la population active non agricole dans les pays d'Afrique sub-saharienne à la fin des années 70 et au début des années 80, procurait aux petits entrepreneurs des revenus moyens très supérieurs au SMIG et au salaire moyen du secteur moderne, et aux salariés (qui ne représentaient guère plus de 15 % de l'emploi du secteur, contre 50 % pour les aides familiaux et apprentis) des revenus en moyenne légèrement supérieurs au SMIG.

Ainsi l'appauvrissement général constaté à travers la baisse du PIB par habitant pourrait n'être que théorique pour cette raison simple qu'on ne sait pas ou qu'on sait mal mesurer les résultats de cette économie non enregistrée. Malgré l'absence de statistiques et de séries temporelles, il est clair que le secteur informel absorbe une main d'oeuvre excédentaire de plus en plus nombreuse et que les revenus qui en sont attendus continuent à attirer les ruraux, mais aussi les salariés du secteur moderne à la recherche de revenus complémentaires.

L'intérêt porté au secteur informel ne signifie évidemment pas qu'on doit lui accorder des privilèges (ce qui serait contraire à une politique d'élimination des distorsions) et que l'on cherche à le substituer à des stratégies de développement industriel. Les politiques publiques doivent s'efforcer d'accroître sa capacité d'absorption en orientant la création d'emplois vers les secteurs productifs (secteur

secondaire et certaines branches de services). Or la main d'oeuvre issue de l'exode rural et les pluri-actifs s'orientent spontanément vers les activités commerciales qui ne nécessitent pas de qualifications professionnelles, et qui sont faiblement créatrices d'emplois. La demande d'apprentissage est également de plus en plus importante, alors que l'offre reste limitée : de ce fait, la rotation de cette main d'oeuvre est de plus en plus rapide et son niveau de formation de plus en plus faible ; les effets cumulatifs de cette détérioration du niveau de qualification commencent d'ailleurs à se faire sentir sur la qualité des produits et des services.

La formation est donc un élément clé des politiques du secteur informel. Les politiques publiques conçoivent habituellement à travers le développement de l'enseignement professionnel ou technique, ou même la formation en cours d'emploi dans des centres prévus à cet effet. Mais l'expérience montre que, au même titre que l'alphabétisation, ce sont des formations fonctionnelles répondant à des besoins précis, qui ont le plus de chances d'atteindre leurs buts. Les politiques de l'offre (crédit, amélioration de la qualité des produits et des technologies) et de la demande (ouverture de nouveaux marchés) doivent donc être liées à des programmes de formation conçus comme un suivi permanent, étroit et compréhensif des bénéficiaires. C'est à travers les projets de développement que peuvent être consenties de telles aides à des activités productives fortement créatrices d'emploi.

Les voies et moyens par lesquels l'éducation et la formation peuvent améliorer les perspectives d'emploi dans le secteur informel en Afrique sub-saharienne doivent donc être une préoccupation essentielle et permanente des politiques publiques. C'est d'ailleurs l'objet d'une grande enquête qu'entreprend le Département de l'Education de la Banque Mondiale en vue d'élaborer sur ce sujet un prochain rapport sur le développement dans le monde.

## Bibliographie

- BIT (1987a), L'emploi dans le secteur informel. Rapport Général de la 14ème Conférence Internationale des statisticiens du Travail. Genève, 28 Oct.-6Nov. 1987.
- BIT (1987b), Secteur non structuré et emploi urbain, Rapport d'avancement sur la recherche et les activités opérationnelles. Programme Mondial de l'Emploi, Genève.
- Charmes, J. (1983), Le secteur non structuré en Tunisie : son importance, ses caractéristiques et ses possibilités de promotion. Cahiers ORSTOM Sér.Sc.Hum. vol. XIX, n°1
- Charmes, J. (1988), La dynamique du secteur informel et son impact sur le marché du travail en ville. Communication au Congrès Africain de Population. UIESP-UAPS. Dakar 7-12 Nov. 1988.
- Charmes, J et Sanaa, A (1985), La promotion de l'artisanat et des petits métiers en Tunisie. Une politique compréhensive à l'égard du secteur non structuré? Rapport PNUD/BIT/TUN/83/001.
- ILO (1972), Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Geneva.
- ILO-JASPA (1985), Informal Sector in Africa. Addis Ababa.
- Jamal, V. et Weeks, J (1988), le resserrement de l'écart entre villes et campagnes en Afrique au sud du Sahara. Revue Internationale du Travail, vol. 127, n°3
- KORA (1986), Rapport de la rencontre inter-artisans africains-Kigali 1-7 Fév. 1986. Genève
- Maldonado, C (1987), Petits producteurs urbains d'Afrique francophone. BIT - Genève
- Maldonado, C (1988), Mobilisation et maîtrise des capacités des petits producteurs urbains. Evaluation et leçons d'une expérience en cours (Mali-Rwanda-Togo). Communication à la table-ronde "Emploi et interdépendance Nord-Sud", Paris 10-11 Mars 1988.

- Nanjundan, S (1986), Les petites et moyennes entreprises. Quelques questions fondamentales relatives à leur développement. ONUDI, Vienne.
- Vigier, J. P. (1988), La société d'investissement et de développement international (SIDI). Communication à la table ronde "Emploi et interdépendance Nord-Sud". Paris 10-11 Mars 1988
- Wollet, J.C. (1985a), L'artisanat urbain au Mali. Choix de produits et politiques visant à la promotion du secteur non structuré urbain du Mali. BIT. Programme Mondial de l'Emploi. Genève.
- Wollet, J.C. (1985), L'artisanat urbain au Mali. Eléments pour une politique de l'artisanat. BIT. Programme Mondial de l'Emploi. Genève.
- World Bank (1987), Sub-Saharan Africa Long Term Perspectives Study : An Issues Paper.