

ELEMENTS POUR UNE REFLEXION
SUR LE SECTEUR NON STRUCTURE A TRAVERS
L'EXPERIENCE TUNISIENNE D'AIDE A L'ARTISANAT
ET AUX PETITS METIERS

ALI SANAA
Ministère des Affaires Sociales
TUNIS.

Dans le domaine de l'emploi, nous avons assisté au cours des deux dernières décennies à une évolution profonde des stratégies préconisées. Pendant longtemps, presque tous les économistes occidentaux proposaient pour les pays du tiers monde un seul schéma de développement : celui de la voie industrielle. La question du développement se posait, pour eux, en termes de rattrapage du retard accusé par les pays nouvellement décolonisés par rapport aux pays industrialisés et on estimait donc, en toute logique, que ces pays devraient suivre inéluctablement les mêmes voies qu'avaient empruntées les pays capitalistes développés.

Aujourd'hui, les nouvelles recommandations qui proviennent de divers horizons, des organismes des Nations Unies chargés des questions de l'emploi et du développement, des organismes financiers internationaux et autres, prennent le contre-pied de ces schémas et présentent grosso-modo le secteur non structuré ou informel comme une base privilégiée pour un développement sain et harmonieux de ces pays. Et du coup, ce secteur apparaît comme le remède miracle aux problèmes d'emploi, une solution inespérée pour la réinsertion des travailleurs émigrés dans les pays d'origine, etc..

Pour appuyer ces choix, des arguments de tous ordres ont été avancés : une forte participation du secteur à la croissance de l'emploi, une contribution importante au produit national, un faible coût de l'emploi créé, une contribution au développement des zones rurales etc. . Ces vertus étaient-elles ignorées auparavant ou simplement méprisées ?

Comment expliquer cette nette évolution et ce grand engouement pour le secteur non structuré qui apparaît avec force, particulièrement dès les débuts de la dernière décennie ?

L'argument le plus répandu est celui qui consiste à présenter le secteur non structuré comme une alternative aux échecs de l'industrie et à ses limites en matière de développement et de création d'emploi. Le secteur non structuré est admis, de ce fait, comme une solution stratégique pour les pays en développement.

D'autres réponses tendent à faire le lien entre l'émergence des politiques d'encouragement du secteur non structuré et l'apparition de la crise économique internationale. L'intérêt accordé à ce secteur

semble, en effet coïncider avec les difficultés rencontrées par de nombreux pays dans le domaine de l'investissement et de l'emploi. Aussi, le secteur non structuré n'est envisagé ici, que comme solution transitoire devant aider à faire face aux problèmes posés par la récession économique.

Mais quels que soient les arguments fournis, les pays en développement pourraient-ils se permettre, sous prétexte de créer le maximum d'emplois avec le minimum d'investissements, de laisser se creuser davantage l'écart qui les sépare des pays développés et s'accroître leur dépendance économique ?

Ces pays pourraient-ils, au moment où de nombreux pays opèrent de profondes mutations industrielles, se désintéresser des progrès technologiques et se cantonner dans les technologies dites appropriées ou intermédiaires capables de générer un volume important d'emplois.

LE CAS DE LA TUNISIE

Comme la plupart des pays du Tiers Monde, la TUNISIE n'a pas échappé, hier, aux tentations de la croissance industrielle et elle semble succomber aujourd'hui à la mode du secteur non structuré.

Sans pouvoir satisfaire une forte demande d'emplois, l'orientation industrielle adoptée n'a pas été seulement à l'origine de nombreux déséquilibres (surconcentration d'activités dans les zones urbaines du littoral du pays, exode des campagnes). Elle a encore durement affecté les activités artisanales dans le pays, notamment celles du cuir et de la chaussure, du textile traditionnel, qui ont été fortement concurrencées par l'apparition d'unités de production de taille industrielle.

La prise de conscience, dès le début des années 70, de ces déséquilibres a coïncidé avec l'institution d'un programme de développement rural qui visait à l'atténuation des déséquilibres régionaux et la création et la consolidation de l'emploi dans le cadre de la promotion de l'artisanat rural.

Mais ce n'est qu'à partir de 1981 qu'une politique volontaire et résolue en faveur de l'Artisanat et des Petits Métiers a été décidée. Les principales mesures prises se rapportent à la création d'un Fonds National d'Aide à l'Artisanat et aux petits métiers, (loi 81-76, août 1981) et la réglementation des conditions d'accès à ce secteur.

LE FONDS NATIONAL D'AIDE A L'ARTISANAT ET AUX PETITS METIERS

Grosso-modo, cette mesure est destinée à faire accéder le secteur de l'Artisanat et des Petits Métiers à un système de crédit avantageux en vue de la création ou l'extension de petites entreprises artisanales de production ou de service.

Les crédits qui sont accordés par les Banques de Dépôt sont prévus en deux catégories, l'une pour les projets ne dépassant pas

10 000 Dinars l'autre pour les projets de 10 000 à 20 000 D (1), et sont remboursables sur une période de 10 ans avec un taux d'intérêt relativement bas (60% de l'investissement est prêté à 6,25% le reste constitue une dotation du Fonds et est accordé sans intérêt).

Ce dispositif a été consolidé par l'institution d'un Fonds National de Garantie, qui, en garantissant une grande part des risques bancaires, vise à assouplir l'attitude des banques qui donnait l'impression de participer à "contre coeur" à la mise en oeuvre de la politique décidée en faveur de l'artisanat et des petits métiers.

Mais malgré cette précaution et malgré l'obligation faite aux banques de réserver 2% de leurs dépôts pour le financement des petits projets dans le secteur, le système institué ne semble pas avoir atteint tous les objectifs attendus et demeure, malgré tout, confronté à une série d'obstacles parmi lesquels les questions relatives aux garanties exigées des petits promoteurs par les banques, à la centralisation excessive et à la rigidité du système institué, semblent occuper une place de choix. En effet, la garantie réelle demandée aux petits promoteurs semble éliminer du concours du Fonds des personnes pourvues de qualifications professionnelles réelles mais ne disposant pas de garanties suffisantes.

Mais au delà de la question concernant la garantie qui peut être envisagée sous des angles différents, l'institution d'un système de crédit à moyen terme au profit de l'artisanat et des petits métiers devrait susciter, à notre avis, une réflexion plus approfondie sur son efficacité et son impact réel.

QUEL IMPACT SUR L'EMPLOI ?

Pour les 3 000 petits projets dont le financement est agréé par les banques fin 1984, le volume attendu des créations d'emplois est généralement établi à près de 16 000 emplois, soit plus de 5 emplois par projet. Cette prévision qui se base sur les intentions de création d'emplois faites par les candidats au concours du Fond National d'Aide à l'Artisanat et aux Petits Métiers (FONAPAM), semble surestimée. Les petits promoteurs, ont, en effet, tendance à gonfler le volume des emplois à créer, croyant par là augmenter leur chance d'obtenir le concours du FONAPAM.

D'autres sources, notamment l'enquête (2) réalisée par l'Office de la Promotion de l'Emploi et des Travailleurs Tunisiens à l'Etranger

-
- (1) Pour cette catégorie de projets, il est nécessaire de constituer un compte bancaire Epargne-Emploi pendant une période minimale de 6 mois.
 - (2) L'OPETTE a enquêté les 1 600 projets financés par le FONAPAM à la date du 31 mars 1984. En attendant les résultats de cette enquête, une exploitation partielle de 100 questionnaires a été effectuée dans le but d'obtenir rapidement quelques indications générales. Les 100 questionnaires ont été choisis de façon à respecter à la fois la ventilation régionale et la répartition des projets entre créations et extensions. Il est entendu que les résultats de cette exploitation partielle doivent être interprétés avec précaution.

(OPETTE) et qui a porté sur tous les projets financés par le FONAPAM jusqu'à fin mars 1984, indique, d'après les résultats d'une exploitation partielle, une moyenne de trois emplois seulement par projet.

Mais quel que soit le chiffre retenu, il est admis qu'il ne s'agit pas dans les deux cas d'une création nette d'emplois mais plutôt d'un volume incluant les emplois existants y compris les promoteurs eux-mêmes.

Cette remarque est encore plus pertinente pour les projets d'extension qui représentent près de 40% de la totalité des projets financés. Pour ces projets, l'obtention d'un crédit bancaire pourrait, en effet, concourir à la consolidation de l'emploi existant mais ne doit pas nécessairement se traduire, dans tous les cas, par la création d'emplois nouveaux.

De plus, les extensions ont concerné, semble-t-il, beaucoup plus la modernisation et le renouvellement des équipements, qu'un développement des activités devant nécessiter des recrutements supplémentaires.

En somme, tout semble confirmer que les créations nettes d'emplois n'ont pu être réalisées en grand nombre que par les petits projets nouvellement créés.

On pourrait, par ailleurs, se demander si la création du FONAPAM n'a pas encouragé certaines activités "clandestines" déjà existantes à régulariser leurs activités et apparaître au grand jour. Pour ces cas, il s'agirait plutôt, d'une comptabilisation d'un volume d'emploi que d'une création effective.

Dans le même ordre d'idées, l'enquête réalisée par l'OPETTE a révélé que les créations d'entreprises ont été réalisées, en premier lieu, par des personnes ayant déjà un emploi.

Sur 54 projets (1) créés dans le cadre du FONAPAM, 37 avaient été réalisés par des personnes occupées comme salariés (28) ou travailleurs indépendants (9), 5 projets seulement avaient été créés par des personnes qui se trouvaient sans travail avant l'obtention du crédit FONAPAM.

Il va sans dire que du point de vue de l'emploi, cette répartition n'est pas à même d'assurer un rendement optimal surtout lorsqu'on sait que les emplois éventuellement libérés par les salariés ayant bénéficié du FONAPAM ne sont pas nécessairement pourvus.

Bien qu'il soit hasardeux de se prononcer avec précision sur l'impact du FONAPAM sur l'emploi, on pourrait, au vu de ces indications, recommander de consacrer prioritairement ce Fonds aux nouvelles créations de petits projets et, en particulier, à celles réalisées par des primo-demandeurs d'emplois ou des personnes ayant perdu leur emploi.

(1) Sur les 100 questionnaires tirés et exploités de l'enquête de l'OPETTE, 54 projets étaient des nouvelles créations.

Les projets d'extension devraient plutôt pouvoir bénéficier de la possibilité d'accéder plus facilement au crédit à court terme qui pourrait aider les petits promoteurs à faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, en particulier, pour la constitution d'un Fonds de roulement suffisant.

QUEL IMPACT SUR LA CROISSANCE DU SECTEUR NON STRUCTURE ?

Quels que soient les désaccords existants à propos des méthodes utilisées pour mesurer l'emploi dans le secteur non structuré ou au sujet des résultats qui en découlent, il n'est plus possible de contester, aujourd'hui, la forte contribution de ce secteur dans l'emploi total en TUNISIE.

D'après les travaux réalisés par Jacques CHARMES, il ressort que le secteur représente en 1980 plus de 50% de l'emploi total en dehors de l'agriculture et de l'administration et a contribué pour 24% dans la croissance de l'emploi entre 1975 et 1980.

Mais cette forte contribution, il est essentiel de le signaler, semble résulter purement et simplement du dynamisme propre de secteur non structuré qui a été maintenu jusqu'en 1981 en marge du dispositif d'encouragement des investissements réservé au seul secteur industriel moderne.

Dans quelle mesure la création d'un Fonds pour le financement des petits projets contribuera-t-il à consolider et renforcer ce dynamisme ?

S'il est prématuré, comme nous l'avons indiqué, de se prononcer avec précision sur l'impact de cette mesure sur l'emploi, il est, en revanche, utile de formuler certaines remarques d'ordre général concernant la portée du FONAPAM sur la croissance du secteur.

1) - Les politiques décidées en faveur de la petite entreprise artisanale pourraient engendrer, à défaut d'une action planifiée, un développement anarchique du secteur qui dépasserait ses limites naturelles et ses possibilités d'expansion.

En effet, les programmes consacrés à l'aide à l'installation ou qui s'y intéressent sont nombreux : il s'agit du programme du Développement Rural, du Programme de Développement Rural Intégré, du Programme de la Famille Productive, du Fonds National d'Aide à l'Artisanat et aux Petits Métiers et enfin, du Programme de Promotion de l'emploi des Jeunes. Ce dernier programme aurait intéressé, à lui seul, près de 4 000 bénéficiaires en 1984.

Ces programmes, bien que visant des populations et des zones géographiques différentes, risquent d'entraîner, dans certains secteurs ou certaines régions, des surcapacités de production et d'aboutir, par une politique volontariste, à une concurrence fort nuisible à l'équilibre du secteur.

A cet égard, les résultats d'application du FONAPAM semblent confirmer cette crainte. Il en ressort, à la fois, une surconcentration

géographique et sectorielle des projets financés. Près de 43% des projets financés par le FONAPAM sont situés dans le district de TUNIS ; les régions de l'intérieur, en particulier celles du Sud du pays, ont très peu bénéficié du dispositif institué alors qu'elles constituent logiquement un terrain favorable pour la promotion de la petite entreprise. Les trois Gouvernorats de Kébili, Tataouine et de Tozeur totalisent à eux trois, 20 projets financés par le FONAPAM.

Au niveau sectoriel, on a pu relever également une surconcentration des interventions du FONAPAM dans certaines activités. La menuiserie-ébénisterie représente, à elle seule, plus de 20% des projets financés ; la confection occupe quant à elle, 14% du total.

En définitive, le système institué semble favoriser une grande concurrence qui pourrait être dommageable pour les artisans déjà établis, mais on constate également une absence totale de recherche de l'innovation dans les projets créés.

S'il est vrai que le plafonnement des projets FONAPAM à 10 000 D et à 20 000 D n'incite pas les promoteurs à envisager le développement de créneaux nouveaux généralement plus coûteux, il est vrai aussi que le système actuel confié aux seules banques de dépôts ne réunit pas les conditions nécessaires pour une politique harmonieuse de promotion du secteur.

2) - L'institution de ce système avantageux au profit de l'artisanat et des petits métiers, pourrait contribuer à orienter vers la consommation, l'épargne personnelle ou familiale qui constituait dans le passé pratiquement la seule source de financement des petits métiers.

Non seulement le remboursement des crédits obtenus qui s'étale sur une longue période (10 ans) incite à recourir au FONAPAM, mais de plus, le système institué semble décourager les investissements sur fonds propres. En effet, seuls les petits projets financés avec le concours du FONAPAM bénéficient de la détaxe des droits de douane sur les biens d'équipement importés de l'étranger.

L'ORGANISATION DU SECTEUR

Parallèlement aux mesures visant à l'encouragement des investissements dans le secteur de l'artisanat et des petits métiers, les pouvoirs publics ont adopté en 1983, d'autres dispositions à caractère organisationnel, notamment celles prévues par la loi 105-83 fixant le statut de l'artisan.

En résumé, deux dispositions nouvelles sont introduites :

1 - L'accès à la profession devient réglementé : aux termes de cette loi, une carte professionnelle est exigée pour l'exercice dans le secteur de l'artisanat et des petits métiers.

Cette carte n'est délivrée qu'aux personnes justifiant de solides connaissances professionnelles ;

2 - La constitution d'une entreprise artisanale est désormais subordonnée à la participation d'au moins une personne possédant la carte professionnelle pour assurer la direction technique de l'entreprise.

Les objectifs poursuivis sont clairs, le premier vise à réduire, voire éliminer la concurrence anarchique imposée par les intrus, le second qui est considéré comme une conséquence du premier, répondra à un souci d'améliorer la qualité des produits fabriqués ou des services exécutés par le secteur.

Mais quels que soient les objectifs visés, ces récentes dispositions nous paraissent, de par les restrictions qu'elles imposent, fort négatives du point de vue de l'emploi.

Elles constitueront sans aucun doute, un frein aux investissements dans le secteur. L'obligation de faire diriger techniquement les petits projets par des gens du métier pourrait dissuader les non professionnels détenteurs de petits capitaux d'investir dans le secteur.

Dans la pratique, ces dispositions risqueraient surtout de provoquer un développement des différentes formes de travail clandestin ou à domicile et on pourrait se demander, en définitive, si les mesures décidées en matière d'organisation ne sont pas destinées à structurer le secteur non structuré et à éliminer, du coup, les conditions qui ont fait de lui, jusqu'ici, un secteur dynamique.

MAROC
MINISTÈRE DU PLAN
DIRECTION DE LA STATISTIQUE

FRANCE
INSEE
ORSTOM

ASSOCIATION INTERNATIONALE
DES STATISTICIENS D'ENQUÊTES

**SEMINAIRE
SUR LES STATISTIQUES
DE L'EMPLOI
ET DU SECTEUR NON STRUCTURE**

**Rabat, 10-17 Octobre 1984
rapport des sessions et communications
tome 2**

MAROC
MINISTÈRE DU PLAN
DIRECTION DE LA STATISTIQUE

FRANCE
INSEE
ORSTOM

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES
STATISTICIENS D'ENQUÊTES

SEMINAIRE
SUR LES STATISTIQUES
DE L'EMPLOI
ET DU SECTEUR NON STRUCTURE

RABAT, 10-17 OCTOBRE 1984
RAPPORT DES SESSIONS ET COMMUNICATIONS
TOME 2

PARIS - JUILLET 1985