

Université de Tunis

—o—

Faculté des Lettres  
et Sciences Humaines  
de Tunis

—o—



**REVUE TUNISIENNE DE GEOGRAPHIE**

**N° 6**

**ROLE ET PLACE DU SECTEUR NON STRUCTURE  
DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT  
ET D'URBANISME**

**(QUELQUES EXEMPLES TUNISIENS)**

—•—

**JACQUES CHARMES**

---

IMPRIMERIE OFFICIELLE

1980

**B 1982**

**ROLE ET PLACE DU SECTEUR NON STRUCTURE  
DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME  
QUELQUES EXEMPLES TUNISIENS**

خلاصة :

دور القطاع الغير المنظم ومكانته في سياسات التهيئة والتعمير

تبرز البحوث التي يقوم بها المعهد القومي للاحصاء حول القطاع الغير المنظم ، اهمية هذا القطاع في الاقتصاد التونسي ويحث سياسات التهيئة والتعمير على اخذه بعين الاعتبار عند اعداد امثلة التهيئة .

وتمثل هذه البحوث وسيلة قيمة للتحليل المجالي ، وأساسا للتهيئة العمرانية اذ تبرز بصفة جلية كبرياء وعدم قابلية امثلة التهيئة للتطبيق التي تتناسى هذا القطاع ولا تأخذه بعين الاعتبار .

**RESUME**

En montrant l'importance du secteur non structuré dans l'économie tunisienne, le système d'enquêtes mis en place par l'I.N.S. pour couvrir ce secteur, incite les politiques d'urbanismes à le prendre en compte dans les plans d'aménagement.

Ces enquêtes, qui sont un précieux instrument de l'analyse spatiale, base de toute volonté d'aménagement, ont aussi montré la vanité et finalement l'inapplicabilité des plans ignorant cette réalité que constitue le secteur non structuré.

C.R.S.T.O.M.

Fonds Documentaire

N° : 1982

Coût B

Date : 29 OCT. 1982

**ABSTRACT****The informal sector in urban policies :  
Some Tunisian examples**

Informal sector surveys conducted by the National Institute of Statistics (I.N.S.) have shown the extent of informal activities in tunisian economy and led urban policies to take it into account.

Those sophisticated surveys are a valuable tool for spatial analysis and should be the basis of any willingness of urban planning. They also showed the vanity and the inadequacy of urban planning regardless the reality of informal activities.

Le secteur non structuré ou informel est une notion relativement récente des politiques de développement. Au début des années 70, on s'est en effet aperçu que le chômage urbain n'était pas aussi important que l'aurait laissé supposer le flux de l'exode rural. Comme il fallait bien que cette masse de main d'œuvre ait trouvé à s'employer quelque part, on forgea le concept de secteur non structuré dont la définition négative montrait l'ignorance où l'on était du phénomène, mais avait le mérite de tracer un champ relativement clair pour l'investigation : toutes les activités économiques n'entrant pas dans les cadres classiques des statistiques économiques et de la Comptabilité Nationale.

Ce n'est que plus tard que l'on s'aperçoit que les emplois dans le secteur non structuré n'étaient pas aussi peu productifs que l'on voulait bien le dire, et que la part de ce secteur dans la formation du Produit National était loin d'être négligeable.

Deux optiques : Emploi et Production, sont celles qui ont présidé aux enquêtes sur le secteur non structuré, en particulier celle effectuée en Tunisie par l'Institut National de la Statistique. L'utilisation des connaissances ainsi élaborées à des fins d'aménagement et d'urbanisme n'est qu'un sous-produit de ces études. Mais un sous-produit qui n'en est pas moins de première importance et dont on ne saurait trop encourager l'utilisation aux responsables de la conception et de la mise en œuvre des projets d'aménagement urbain.

**I. — DEFINITION DU SECTEUR NON STRUCTURE**

Si la délimitation du champ d'investigation par élimination de toutes les activités saisies par les cadres statistiques classiques est claire, elle n'en consistue pas pour autant une définition. Elle permet simplement de faire sortir du champ les entreprises de

10 emplois et plus couvertes par le Recensement des Activités Industrielles. Quant à ce qui reste dans le champ, c'est précisément l'objet des enquêtes entreprises que d'en fournir une définition substantive. On ne peut guère a priori qu'en donner une définition ou une description typologique :

Nous distinguerons un secteur non structuré localisé, dont l'activité s'exerce dans des établissements spécialement prévus à cet effet, et un secteur non structuré non localisé, dont l'activité s'exerce de façon plus diffuse et discontinue dans les domiciles d'habitation (tissage de tapis par exemple), dans les rues (marchands ambulants), ou dans des locaux multiples (tâcheurs du bâtiment, par exemple).

Dans le secteur non structuré localisé, on peut distinguer les petites entreprises qui ne se différencient guère des entreprises du secteur moderne que par leur taille, les artisanats et commerces traditionnels, gros utilisateurs de main-d'œuvre bon marché (apprentis et aide-familiaux), et enfin une dernière catégorie que nous appellerons les « intrus », « casseurs » qui sont les concurrents secrétés par les artisans traditionnels et qui emploient presque exclusivement de la main-d'œuvre bon marché.

Par les objectifs qu'elles poursuivent, c'est principalement au secteur non structuré localisé que s'intéressent les politiques d'aménagement. C'est également lui qu'à visé couvrir le système d'enquêtes mis en place par l'Institut National de la Statistique (1).

## II. — LE SYSTÈME D'ENQUÊTES MIS EN PLACE PAR L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE POUR L'ÉTUDE DU SECTEUR NON STRUCTURÉ

Le système d'enquêtes mis en place par l'INS comprend trois volets :

- Un Recensement exhaustif des établissements en milieu urbain (communal).
- Des monographies d'artisans dans les principaux corps de métiers.
- Des enquêtes statistiques par sondage sur les principaux secteurs de l'activité économique non structurée.

---

(1) Ce qui ne signifie, en aucune façon, que le secteur non structuré non localisé soit négligeable. Une démarche comparative permet d'ailleurs de l'appréhender.

C'est évidemment le Recensement des Etablissements qui présente le plus d'intérêt pour les politiques d'aménagement. Entrepris en 1976, à la suite du Recensement Général de la Population, et basé sur les mêmes principes, c'est-à-dire le parcours géographique complet du territoire à recenser, le Recensement des Etablissements a opéré un râtissage complet des locaux où s'exerce une activité quelconque, économique ou sociale, rue par rue, îlot, par îlot, porte à porte, en montant dans les étages ou en descendant dans les sous-sols, et en passant dans les arrière-cours. Le questionnaire relevait le nom ou la raison sociale de l'établissement, son adresse, l'activité exercée, le nombre d'emplois en distinguant patron, aide-familiaux, apprentis, salariés et occasionnels, la superficie, l'année de création, ainsi qu'un certain nombre d'autres renseignements.

On dispose donc ainsi d'une photographie extrêmement précise et aussi fine que possible (commune, arrondissement, sections, îlots) de l'activité économique s'exerçant dans des établissements.

La seule limitation du Recensement des Etablissements a été de s'être cantonné au milieu communal : S'il n'y a pas correspondance exacte entre commune et milieu urbain (2), il n'en reste pas moins que les principales agglomérations du pays se trouvent désormais pouvoir être comparées entre elles.

C'est sur la base du Recensement des Etablissements que sont mis en œuvre les deux autres volets du système d'enquêtes, principalement axés sur l'évaluation de la production et la caractérisation du secteur non structuré. Dans les principales branches de l'activité économique non structurée (Bois, Métal, Mécanique, Cuir, Textile, Boulangerie, Electricité, Plomberie), des interviews d'artisans sont effectuées permettant l'élaboration de questionnaires adaptés à la réalité de chaque secteur, et l'interprétation a posteriori des résultats statistiques de ces enquêtes. Nous ne nous appesantirons pas ici sur ces deux volets de l'enquête (3) qui n'intéressent les politiques d'aménagement qu'en tant qu'ils font ressortir l'importance quantitative du secteur non structuré dans la formation du Produit National, ce qui doit pousser à le prendre en considération lors des prises de décision concernant le remodelage de l'infrastructure urbaine.

---

(2) Un petit nombre de communes ont moins de 2000 habitants, et un petit nombre d'agglomérations de plus de 2000 habitants ne sont pas érigées en communes.

(3) Pour plus de détails, on pourra se reporter aux références bibliographiques données en annexe.

Signalons cependant que, tant dans les monographies que dans les sondages sectoriels, quelques questions ont été posées permettant de connaître l'opinion des artisans sur les projets de transfert en zones industrielles, et sur les avantages et les inconvénients qu'ils voient à un tel transfert.

Mais avant d'exposer les enseignements et les utilisations qu'il est possible de tirer de ces enquêtes sur le secteur non structuré, dans l'optique de l'aménagement urbain, nous en rappellerons les principaux résultats.

### III. — LES PRINCIPAUX RESULTATS DES ENQUETES DE L'INS SUR LE SECTEUR NON STRUCTURE

Les résultats font clairement apparaître un phénomène qui, sans avoir été totalement ignoré, était jusque là resté fort mal connu : l'importance des petites unités de production et de services dans l'emploi non agricole. Si l'on s'en tient au seul secteur privé, la main d'œuvre employée par les établissements de moins de 10 emplois représente près de 54% de la main d'œuvre totale du secteur privé non agricole; les établissements de moins de 5 emplois représentent plus de 40 % de la main d'œuvre. Les secteurs où l'on trouve la plus forte concentration d'emplois dans les petits établissements sont, dans l'ordre : le Bois et l'Ameublement, les industries du Métal et de la Mécanique, et le Cuir.

Ces trois secteurs sont précisément ceux pour lesquels les trois volets de l'enquête sur le secteur non structuré sont arrivés à une phase terminale et l'on s'aperçoit que la part du secteur non structuré dans la production *y* est prédominante. Ainsi, dans le secteur du Bois et de l'Ameublement, les petits établissements de moins de 10 emplois qui représentent plus de 65% de la main d'œuvre, participent pour plus de 53% au chiffre d'affaire global et pour près de 60% à la valeur ajoutée du secteur. Pour ce seul secteur, la prise en considération du secteur non structuré devrait entraîner une réévaluation du PIB de plus de 0,4%. Et il y a tout lieu de penser que les résultats des secteurs « Mécanique » et « Cuir » seront du même ordre.

Si l'on veut bien réaliser que l'emploi dans le secteur non structuré représente près du 1/4 de la main d'œuvre non agricole dans son ensemble, on réalisera par la même occasion, l'ampleur des révisions que devrait entraîner la prise en compte de ce phénomène. Des révisions qui touchent surtout les politiques de

développement économique, mais aussi les politiques d'aménagement urbain, qui ne sauraient plus désormais traiter ce secteur comme quantité négligeable, ni même le traiter de façon indifférenciée, comme le secteur industriel ou commercial moderne.

#### IV. — LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT URBAIN ET LE SECTEUR NON STRUCTURE

Vis-à-vis des établissements économiques - qu'ils soient structurés ou non - les politiques d'aménagement peuvent éventuellement - mais non obligatoirement - adopter deux attitudes correspondant à deux préoccupations en général complémentaires :

— une attitude coercitive, forme ultime de l'incitation qui n'a pas atteint son but, en vue d'opérer le transfert de certaines activités dont la localisation a été jugée préjudiciable ou non conforme à un schéma d'organisation ou d'aménagement.

— une attitude incitative, visant à attirer vers des localisations jugées souhaitables, un certain nombre d'activités dont le regroupement sera générateur d'économies ou d'améliorations du cadre de vie.

##### **Desserrement industriel :**

Un exemple de la première attitude nous est donnée par les politiques de desserrement industriel, visant à décongestionner le centre des villes ou même des quartiers déterminés, de la présence trop nombreuse et trop active de certaines activités industrielles ou artisanales génératrices de déséconomies et de nuisances (telles que gêne pour la circulation, bruit, saleté, etc...). S'il est logique, dans un but de sauvegarde de la Médina par exemple, d'interdire l'installation d'ateliers de menuiserie utilisant la force motrice, il est beaucoup plus délicat de décider d'en faire sortir ceux qui y existent déjà, car c'est remettre en cause le tissu industriel (ou artisanal) qui est formé au cours des années. Et la décision de transfert des ateliers utilisant la force motrice risque d'entraîner l'étranglement d'une kyrielle de petits ateliers sans machine qui venaient jusqu'alors faire travailler leur bois à façon chez le machiniste.

Il en est de même pour les petits garagistes de Bab El - Khadra ou de la Petite Sicile qui utilisent les services des ateliers de rectification ou de tour voisins, et achètent les pièces détachées chez les commerçant du quartier.

### **Transfert en zones industrielles :**

Veut-on les transférer pour les regrouper dans des zones industrielles spécialement prévues à cet effet ? Certes, la complémentarité des activités y sera assurée. Mais ceux des petits artisans qui ont précisément besoin de la proximité de ces activités complémentaires, sont-ils en mesure de faire le saut ? Rien n'est moins sûr, lorsqu'on sait qu'ils devront eux-mêmes assurer la construction de leurs ateliers sur des lots de 2000m<sup>2</sup> minimum vendus ou loués à des tarifs sans comparaison avec ceux qu'ils connaissent au centre ville. L'association peut-elle être un remède ? C'est certainement une solution, mais elle est plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique, surtout si elle n'est pas spontanée. Alors il n'y a guère que la solution de l'endettement auprès du système bancaire, de préférence par l'intermédiaire du Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielle (FOPRODI). Mais le nombre de promoteurs ayant bénéficié de l'assistance du FOPRODI est demeuré très faible et le système bancaire demande un certain nombre de garanties que les petits ateliers du secteur non structuré sont dans l'incapacité de présenter. Les monographies d'artisans et les sondages sectoriels ont bien montré que des artisans pour lesquels quelques centaines de dinars avaient suffi à assurer le démarrage (loyer, petit outillage et fonds de roulement) ne montraient pas systématiquement de réticence à s'endetter pour plusieurs milliers de dinars : Bien plus que la crainte de l'endettement, c'est l'absence de comptabilité en bonne et due forme qui faisait obstacle à la réalisation du projet.

Une solution résiderait dans un système de crédit, adapté aux formalités simplifiées et portant sur des sommes plus faibles : Des caisses de crédit mutuel peuvent jouer ce rôle. Mais jusqu'à présent, c'est le système des relations personnelles qui a assuré le financement de ces activités.

### **Réhabilitation de quartiers populaires :**

Des projets plus ponctuels se sont efforcés de tenir compte des remarques et des inconvénients précédemment énumérés : C'est par exemple le cas des projets de réhabilitation des quartiers populaires de Saïda Manoubia et de Djebel Lahmar. Les études préalables, menées avec le concours de la Banque Mondiale, ont précisément utilisé les résultats et les enseignements des enquêtes de l'INS sur le secteur non structuré.

La nécessité de regrouper les activités au sein de zones artisanales a été soulignée, afin que les complémentarités

puissent s'exercer normalement. Les schémas de financement qui concernent le terrain, la construction, l'équipement et le fonds de roulement, prévoient un apport personnel de moins de 700 dinars, et un système de prêts à 10, 5 et 3 ans dont les remboursements mensuels globaux s'étalent de 22 à 56 dinars selon la branche d'activité, et semblent tout à fait abordable aux artisans du secteur non structuré.

Le problème, en l'occurrence, se situe ailleurs. Le Recensement des Etablissements de l'INS, exploité à un niveau très fin, à l'occasion de ces projets, a montré qu'en dehors du petit commerce, les activités de production et de services étaient très peu développées dans ces quartiers. Et s'agissant d'opérations ponctuelles, on peut craindre que les mesures d'incitation à l'installation, pour alléchantes qu'elles soient, s'avèrent insuffisantes, n'étant pas doublées par des mesures d'incitation à quitter l'ancienne localisation. Les seuls volontaires risquent alors d'être des jeunes, fraîchement formés et manquant d'expérience, en particulier dans le domaine de la gestion de leur atelier.

### **Politique globale d'aménagement :**

Mais, dira-t-on, ces deux projets n'entrent-ils pas dans le cadre d'une politique globale d'aménagement, et la politique de desserrement industriel ne peut-elle fournir ces artisans que l'on voudrait voir venir s'installer dans ces quartiers périphériques ?

Il semble qu'en la matière, les politiques d'aménagement urbain en Tunisie souffrent de trois maux principaux :

— d'abord, une absence de vision d'ensemble des problèmes à résoudre. La récente élaboration du Plan Régional d'Aménagement du grand Tunis vient enfin combler cette lacune.

— ensuite, une absence de moyens d'application des mesures prises. Or cela n'est pas un simple problème juridique : Pour être applicable, une mesure ou une politique ne doit pas simplement disposer de la force du droit, il faut aussi et peut-être même surtout qu'elle dispose de la force que procure la connaissance des réalités que l'on veut transformer.

— l'absence d'une bonne connaissance des problèmes à résoudre et des réalités à transformer est sans doute la plus grave des lacunes dont souffrent les politiques d'aménagement urbain.

C'est la méconnaissance des réalités du secteur non structuré et l'absence de vision d'ensemble qui peuvent expliquer que l'ont ait lancé une décision de desserrement industriel sans se préoccuper de savoir quelles possibilités de transfert étaient offertes aux petits artisans touchés. Et c'est bien aussi la raison pour laquelle le desserrement industriel n'a pas débouché sur un commencement d'application, alors que parallèlement et récemment, l'Agence Foncière Industrielle réduisait la taille minimum des lots qu'elle attribue en zone industrielle : Un exemple de la dispersion et du caractère parcellaire des décisions prises en matière d'aménagement.

Et si, finalement, le secteur non structuré n'a pas eu à souffrir de ces mesures, ce n'est pas seulement parce qu'elles n'ont pas toujours été appliquées, c'est aussi parce que ses moyens de défense sont sans commune mesure avec les tentatives ou vellétés que l'on peut avoir de le réglementer. Le principe de comportement du secteur non structuré consiste à s'insérer à travers les mailles des diverses réglementations. Si des règles lui sont imposées, qui vont à l'encontre de la logique de son développement, on peut être certain qu'il trouvera les moyens de sa survie, jusque dans la clandestinité.

Et ce n'est pas l'un des moindres enseignements des enquêtes sur le secteur non structuré que d'avoir contribué à la connaissance des comportements des petits ateliers, et d'avoir montré qu'ils n'étaient pas forcément réfractaires à toute volonté de transformation, à condition que soient pris en compte leurs intérêts bien compris et que ne soient pas systématiquement ignorées leurs particularités.

Mais la connaissance du tissu économique urbain et de la façon dont il s'est constitué représente aussi un apport très important de l'enquête sur le secteur structuré à la géographie spatiale, base de toute politique d'aménagement.

## V. — L'ENQUETE SUR LE SECTEUR NON STRUCTURE ET LA CONNAISSANCE SPACIALE DES PHENOMENES ECONOMIQUES

La contribution du Recensement des Etablissements à la géographie économique spatiale est triple :

— d'une part, il permet de connaître la composition et la structure du tissu économique urbain, ainsi d'ailleurs que celle des équipements collectifs (administrations, écoles, etc...),

— d'autre part, il permet de connaître la façon et le rythme dont s'est constitué ce tissu économique,

— enfin, il autorise à une comparaison spatiale des centres urbains.

### **Structure du tissu économique urbain :**

Etant donné qu'il s'agit d'un Recensement, la référence aux documents de base est toujours possible, tout en restant maîtrisable : Elle permet de saisir la structure économique urbaine au niveau le plus fin de l'activité (4), et également au niveau le plus fin du découpage spatial : des résultats peuvent être tirés au niveau national, des gouvernorats, des délégations, des communes, des arrondissements, qui sont des découpages administratifs. En outre, les découpages du Recensement en circonscriptions, sections et îlots permettent une composition des résultats par quartiers, en fonction de leurs limites naturelles ou des limites que leur fixe une étude particulière. A l'extrême limite, il est possible de localiser les établissements sur une carte. La caractérisation des quartiers en fonction de l'activité ou des activités qui y prédominent, de même que la caractérisation d'une activité ou d'un métier par sa localisation spatiale sont ainsi possibles.

### **Constitution du tissu urbain :**

En outre, les données du Recensement des Etablissements permettent de retracer en quelque sorte l'histoire de la formation du tissu économique urbain : Pour chaque établissement recensé, il a en effet été relevé la date de création. Une analyse fine de ces informations permet, par exemple, de connaître les stratifications d'activités successives et les complémentarités qui ont pu s'établir entre elles, dans les quartiers d'extension récente. L'étude des quartier plus anciens présente plus de difficultés, dans la mesure où nous ne connaissons du tissu économique que ce qu'il en reste après plusieurs années, au cours desquelles un certain nombre d'établissements ont pu naître et disparaître, c'est-à-dire après que le jeu de la concurrence ait fait son office. Malgré cela, et malgré l'ambiguïté du terme « création » (5), ces informations sont d'un rare intérêt, et leur exploitation spatiale (6) peut venir en aide à la théorie

---

(4) C'est-à-dire dans le code à 4 chiffres de la Nomenclature d'Activités de l'INS.

(5) Il peut s'agir en effet d'une véritable création, ou d'un simple déménagement, ou d'un changement d'activité, ou encore de l'extension d'une activité plus ancienne.

(6) L'exploitation économique de ces données, par secteur d'activité, a été réalisée et présente également un grand intérêt.

économique en montrant comment les complexes réseaux d'activités complémentaires ou non se constituent spontanément sous le double effet de l'ouverture de nouveaux marchés, et de la liberté d'entreprise. Constitution spontanée certes, mais qui peut subir certaines contraintes, politiques ou naturelles : L'étude comparative des centres urbains peut, dans une certaine mesure, éclairer ces phénomènes.

### Comparaison spatiale des centres urbains :

Le Recensement des Etablissements étant national, il autorise aux comparaisons régionales et interurbaines.

Une exploitation détaillée et approfondie dans ce sens, des données recueillies, n'a pas encore été effectuée, mais quelques enseignements sont déjà connus.

Par exemple, l'étude de corrélation entre population résidente et nombre d'établissements par commune montre que le coefficient a tendance à augmenter lorsque la densité diminue, ce qui souligne a contrario les effets de la polarisation des grands centres urbains.

On remarque également un ajustement quasi linéaire du nombre d'établissements à la population par gouvernorat.

Ces quelques indications montrent la richesse des informations recueillies et tout l'intérêt que l'on peut attendre de leur exploitation spatiale, tant sur le plan de la connaissance géographique (et économique bien entendu), que sur le plan de l'action en matière d'aménagement et d'urbanisme.

### BIBLIOGRAPHIE

*I.N.S.* : Recensement des Etablissements en milieu urbain. 1976-78  
(Un volume par gouvernorat, et un volume pour la Tunisie entière).

*I.N.S.* : Recueil d'interviews auprès de menuisiers et ébénistes de Tunis et de Sfax. 200 p. (1978).

*I.N.S.* : Recueil d'interviews auprès de mécaniciens-garagistes de Tunis. 300 p. (1980).

*I.N.S.* : Recueil d'interviews auprès de fabricants de chaussures de Tunis et de Sfax. 300 p. (1980).

*I.N.S.* : Enquête sur le secteur non structuré en Tunisie. Production et valeur ajoutée du secteur « Bois et Ameublement » en 1977. 88 p. (1980).

Avril 1980

**Jacques CHARMES**

*Economiste de l'OSTROM  
auprès de l'Institut National  
de la Statistique de Tunisie*