

AJUSTEMENT STRUCTUREL ET ACTIVITES INFORMELLES EN AFRIQUE

Approches macro-économique, qualitative et statistique

J. CHARMES

Economiste, France

Responsable du GP "Secteur informel, emploi, formation, revenu"

De plus en plus nombreux sont les pays à avoir adopté des politiques d'ajustement structurel : celles-ci leur ont été le plus souvent suggérées, proposées ou imposées par les organismes bailleurs de fonds qui en ont fait une condition de leurs prêts ; mais plus récemment, on a pu constater que de telles politiques pouvaient être adoptées "spontanément" sous la pression des faits et notamment la nécessité d'un rétablissement des grands équilibres de l'économie.

Les programmes d'ajustement structurel.

Afin de venir à bout de l'endettement et donner un coup d'arrêt à la désindustrialisation et à la montée inexorable du chômage et du sous-emploi, les Etats sont amenés à remettre en question de façon drastique les stratégies et politiques de développement antérieures : les rapports successifs de la Banque Mondiale, depuis le rapport Berg sur le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara (Banque Mondiale, 1981) sont le reflet de l'évolution des réflexions de la Banque Mondiale sur ce sujet et le dernier en date de ces rapports, sur la crise et les conditions d'une croissance durable (Banque Mondiale, 1989) constitue en quelque sorte un bilan des échecs passés et fait preuve d'une certaine hésitation devant les solutions à envisager.

Les politiques d'ajustement préconisées par ces rapports sont fondées sur des prémisses bien connues : croissance tirée par les exportations, priorité à l'ouverture de l'économie et aux biens échangeables. On en connaît les principales mesures : politiques de stabilisation à court terme (rétablissement de l'équilibre des paiements courants, résorption du déficit budgétaire) se traduisant par une contraction de la demande, et programmes d'ajustement structurel à moyen terme visant à stimuler l'offre : vérité des taux de change et des prix, suppression des distorsions mises en place par décision étatique, libéralisation des échanges, réduction de l'emprise du secteur public. L'affectation plus rationnelle et plus productive des ressources publiques est évidemment au centre de ces mesures. Visant à une restriction de la demande intérieure dont les effets se font sentir à court terme, alors que la dynamisation de l'offre ne peut intervenir qu'à plus long terme, la période d'ajustement qui caractérise les programmes est donc une transition, un cap difficile et délicat. L'ajustement des structures économiques est ainsi étroitement dépendant des processus d'adaptation des agents économiques et de leurs comportements.

Ces mesures et réformes brutalement déflationnistes, ces suppressions de protections telles qu'aucun pays occidental n'a eu à en mettre en oeuvre aussi rapidement et aussi brutalement (1), n'ont pas été accompagnées par une compréhension et une participation des agents économiques concernés, pourtant nécessaires à la réussite des programmes.

Concrètement, la vérité des prix et la suppression des subventions ont entraîné un renchérissement du coût de la vie, et dans une certaine mesure du facteur travail, un renchérissement aussi des autres coûts de production (produits importés désormais payés au cours du change réel ou sans subvention); joints au dégraissage de la fonction publique et des entreprises publiques, ces effets de l'ajustement ont entraîné une baisse plus ou moins généralisée du pouvoir d'achat. En définitive la contraction recherchée de la demande a bel et bien entraîné une compression générale de l'emploi salarié, y compris dans les petites activités. Dans les pays de la Zone Franc, où le problème de l'adaptation des taux de change ne se pose provisoirement pas, la diminution ou la suppression des protections douanières a entraîné une baisse des prix des produits importés qui a concurrencé les biens produits sur place et provoqué la disparition rapide des activités les moins compétitives, parallèlement à la prolifération des intermédiaires et petits vendeurs.

A court terme, la plus grande mobilité des facteurs de production ainsi obtenue ne paraît pas déboucher rapidement sur la création d'activités plus productives et plus compétitives : la spécialisation dans les productions et les activités pour lesquelles les pays sont censés être les mieux dotés n'intervient que progressivement et des effets pervers immédiats sont observables.

Dans un tel contexte de baisse généralisée des niveaux réels de production, le risque est grand que la répartition des revenus ne se trouve pas améliorée. Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, et pour les pays donateurs et les institutions internationales, le coût social des programmes d'ajustement structurel est devenu une préoccupation majeure : des programmes de recherche sont lancés pour tenter de mesurer et de prendre en compte ces coûts sociaux, afin de les prévenir ou, à tout le moins, de les alléger et les circonscrire.

La dimension sociale de l'ajustement.

Le coût de l'ajustement, et notamment son coût social, semble avoir été plus important que prévu. Les populations pauvres se trouvaient naturellement exposées aux effets des programmes d'ajustement structurel. La

(1) C'est également à des programmes d'une telle ampleur que se trouvent aujourd'hui confrontés les pays d'Europe de l'Est.

suppression des subventions aux produits de première nécessité impliquait que des aides directes soient mises en place pour subvenir aux besoins de ces populations. Mais à ces couches de populations pauvres sont venues s'ajouter des catégories vulnérables, vivant antérieurement dans un équilibre précaire qu'a déstabilisé l'ajustement : c'est le cas notamment des salariés ayant subi les conséquences des compressions d'effectifs.

On a très tôt pris conscience de la dégradation des conditions de vie dans les domaines de la santé et de l'éducation parce que la qualité des services y a rapidement diminué, l'Etat ayant dû restreindre les dépenses budgétaires afférentes. De même on était conscient que la suppression des subventions aux prix des produits de première nécessité pouvait avoir des conséquences sur le niveau nutritionnel des populations. En réalité, on s'aperçoit que nombre de ces coûts sociaux ont été sous estimés car l'ajustement est parfois venu amplifier des phénomènes qui avaient commencé à se faire jour dans certains pays sous l'effet de la crise (déscolarisation par exemple), cependant que la prise en charge des chômeurs et migrants ruraux par la communauté familiale élargie jouant un rôle de sécurité sociale communautaire, a parfois été surévaluée, alors que ce phénomène n'était pas pris en compte dans la compréhension des comportements économiques d'accumulation, malgré les effets pervers qu'il entraîne.

Ainsi la méconnaissance des structures sociales et économiques et des comportements des groupes sociaux qu'elles supportent, la méconnaissance des évolutions tendancielle de ces structures et comportements, ou de leurs inversions récentes, sont pour beaucoup dans la mauvaise appréciation des effets réels des politiques d'ajustement.

Les activités informelles sont un autre domaine où le défaut d'appréciation se fait sentir, mais c'est aussi celui sur lequel on compte pour trouver les solutions qui n'existent plus par ailleurs : éviter que le chômage ouvert n'atteigne des niveaux intolérables ou qu'une fraction trop importante de la population ne passe en dessous de la ligne de pauvreté. Les activités informelles constituent donc un phénomène intrinsèquement lié à la dimension sociale de l'ajustement. C'est également un secteur-clé pour la réussite de l'ajustement dans la mesure où ces activités constituent une alternative à l'interventionnisme étatique que les programmes d'ajustement se proposent précisément de freiner. Comme il serait contradictoire de prôner un interventionnisme trop pesant et trop visible pour promouvoir un secteur privé dont il est beaucoup attendu, la dynamique spontanée des activités informelles désigne naturellement celles-ci à l'attention des programmes d'ajustement structurel dont elles représentent dès lors un important enjeu.

Mais qu'entend-on par activités informelles ? Y a-t-il un consensus sur cet objet ou s'agit-il d'une auberge espagnole où chacun s'ingénie à, ou fait semblant de, découvrir ce qu'il y a apporté au départ ?

Activités informelles et ajustement.

Plusieurs conceptions du secteur informel s'affrontent qu'il est inutile de rappeler ici : disons simplement qu'on définit habituellement les activités informelles par une liste de critères censés les caractériser. Cette façon de procéder ne facilite pas l'accord ni l'harmonisation entre les démarches qui restent disparates, même si certains critères (relatifs à l'échelle des opérations, au mode d'organisation ou au niveau des techniques) se retrouvent dans nombre de définitions. En fait, une telle démarche reste théorique et ne permet pas la mesure, car elle ne peut s'appliquer qu'à un champ défini autrement.

Parce que le planificateur est désormais conscient de l'importance de l'emploi informel, mais aussi de la contribution non négligeable de ce secteur au PIB, la nécessité de sa mesure macro-économique et statistique dans les domaines de la population active et de la comptabilité nationale est apparue incontournable. En tant que composante stratégique des Programmes d'Ajustement Structurel dont il est un indicateur important, notamment dans sa dimension sociale, le secteur informel doit faire l'objet d'une évaluation fiable et régulière : c'est pourquoi les programmes d'ajustement prévoient le plus souvent d'apporter un appui important aux services statistiques dans cette perspective. Et il apparaît dès lors opportun et opératoire de caractériser ces activités par le **non enregistrement** dans les opérations statistiques régulières (enquêtes annuelles d'entreprises) ou permanentes (fichiers).

Constitué de l'ensemble des activités économiques non agricoles et non enregistrées (les activités de nature illégale représentant un cas particulier à traiter distinctement), le secteur informel est un ensemble hétérogène dans lequel diverses composantes doivent être distinguées : les petites entreprises de l'artisanat et du commerce au sein desquelles les pouvoirs publics cherchent habituellement à faire émerger un véritable esprit d'entreprise, les petits métiers de la rue, le travail à domicile, ainsi que la pluri-activité des agriculteurs et des salariés (phénomène dont l'ampleur est manifeste mais mal connue).

Les fonctions que joue le secteur informel, ainsi défini et composé, peuvent être diverses, notamment dans les situations de crise et d'ajustement : les petites entreprises (secteur informel de transition) peuvent avoir un comportement pro-cyclique et évoluer en symbiose avec un secteur moderne auquel elles sont étroitement liées, alors que les activités de survie auront un comportement contra-cyclique, se développeront avec l'approfondissement de la crise. Néanmoins les choses ne sont sans doute pas aussi simples et des activités productives et accumulatrices peuvent et doivent se développer en phase descendante du cycle : n'est-ce pas là d'ailleurs une hypothèse simple qui permet de justifier les "dégraissages" de l'emploi dans la fonction publique et les entreprises nationales ? Les personnes licenciées doivent pouvoir retrouver un emploi dans le secteur privé,

c'est-à-dire le secteur informel : hypothèse de comportement contra-cyclique s'il en est.

La création d'emplois, indépendants ou non, résulte donc automatiquement de la suppression d'emplois dans le secteur moderne. Dans des économies où le chômage ouvert joue un rôle limité dans l'équilibre du marché du travail, il est clair que c'est au secteur informel que revient la fonction d'absorber la main d'oeuvre excédentaire issue de la croissance de la population active, de l'exode rural et des suppressions d'emplois dans le secteur moderne. De même, le taux de salaire n'a que peu d'impact sur l'équilibre du marché du travail où la pluri-activité joue un rôle déterminant : les faibles taux de salaire dans le secteur moderne, public ou privé, ne sont tolérés et ne continuent même à être recherchés qu'en raison de la possibilité qu'ils laissent ouverte d'entreprendre d'autres activités économiques complémentaires soit de la part des intéressés eux-mêmes, soit de la part des autres membres de leurs ménages.

Si le rôle des activités informelles dans l'ajustement paraît ainsi évident, il s'agit cependant de savoir de quels types d'emplois il s'agit et à quel type d'équilibre sur le marché du travail ils conduisent. C'est bien la raison pour laquelle les activités informelles constituent un élément dont la connaissance est indispensable à la compréhension des processus d'ajustement.

Objectif de la recherche et méthodes d'enquête.

Quel rôle jouent les activités informelles et les revenus qu'elles génèrent dans le processus d'ajustement, ou plus généralement en période de crise ? Tel est l'objectif que s'assigne la démarche pluridimensionnelle qui suit :

. Analyse macro-économique à partir des données statistiques existantes.

L'analyse des effets de l'ajustement et de la dynamique du secteur informel à partir des sources statistiques classiques de population active et de comptabilité nationale, et de leur comparaison, est un exercice délicat si l'on ne veut pas commettre de contresens ou d'erreurs d'interprétation. Dans de nombreux cas, les analyses et recherches sur l'ajustement ne peuvent se fonder que sur les données statistiques disponibles dont la fiabilité peut être souvent mise en doute et dont l'utilisation est souvent aveugle. Une étape préalable indispensable - qui constitue en outre la seule possibilité de disposer dès aujourd'hui d'éléments d'analyse diachronique - consiste alors en un traitement spécifique, systématique, critique et compréhensif des données statistiques existantes. Une telle démarche nécessite une investigation précise sur les concepts et méthodes de collecte, d'estimation et de mesure utilisées et peut alors déboucher sur une appréhension des évolutions de longue

période. La disponibilité récente ou prochaine des résultats des derniers recensements de population dans un certain nombre de pays constitue un élément extrêmement positif en faveur de cette démarche. De telles méthodes d'interprétation et d'analyse ont déjà été testées dans plusieurs pays (Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Zaïre, ...) et il s'agirait de les généraliser et d'en présenter les résultats de façon cohérente, harmonisée, et si possible diachronique, pour un ensemble de pays :

- évolution de l'emploi salarié et non salarié ; administratif, public, privé dans les grandes entreprises, privé dans les petites entreprises, informel non localisé ;

- évolution de la valeur ajoutée par grande branche d'activité pour les grandes entreprises du secteur enregistré, et de la valeur ajoutée calculée de façon indirecte. La comparaison des évolutions de la valeur ajoutée calculée selon des méthodes indirectes et de l'emploi informel peut alors fonder une critique des méthodes de comptabilité nationale et contredire une interprétation simpliste de l'évolution de certains agrégats macro-économiques.

La démarche a évidemment pour but d'apprécier les variations des revenus des activités, qui interviennent en période de crise et d'ajustement. Les enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages, lorsqu'il en existe, seront analysées dans la même perspective.

Cependant l'analyse macro-économique à partir des données statistiques existantes se réduira assez fréquemment à l'identification d'une situation à une date donnée, et au mieux, à deux dates séparées par une période de temps assez longue. Elle fournira donc le cadre d'analyse à une démarche qui se veut plus qualitative, plus compréhensive et plus conjoncturelle.

. Monographies qualitatives.

Dans cette perspective, la réalisation de monographies qualitatives par interview de petits entrepreneurs et de chefs de ménage engagés dans des activités informelles visibles ou invisibles aura pour but de saisir la perception par les intéressés eux-mêmes, des difficultés, des conséquences et des modalités de l'ajustement. Comment des acteurs-sujets de l'ajustement, aussi différents que le petit entrepreneur du secteur informel, le fonctionnaire ou le salarié en activité, ou "dégraissé", "compressé", en un mot licencié, ou sur le point de l'être, le petit exploitant agricole, la ménagère... s'adaptent-ils à des règles du jeu changeantes. Comment perçoivent-ils les changements induits dans leurs activités économiques, leurs niveaux et conditions de vie, leurs modes de vie et de travail ? Quelle image se font-ils des programmes d'ajustement et quelle idée ont-ils de leur nécessité, de leur logique, de leur inéluctabilité ?

De telles monographies visent à collecter des données d'opinion, en partie subjectives, mais elle doivent aussi fournir un certain nombre d'informations objectives, significatives des changements intervenus. Les échantillons sont de faible taille (50 cas par pays en moyenne), mais doivent comprendre un éventail relativement ouvert de situations diversifiées (en fonction du statut professionnel, du milieu : urbain ou rural, du type d'activité...). Ces entretiens auprès des acteurs de l'ajustement pourront être complétés par des entretiens auprès des agents de l'ajustement (responsables de la mise en oeuvre des mesures préconisées) afin de parvenir à une perception plus concrète de la philosophie des mesures d'ajustement.

. Enquêtes statistiques.

L'approche qualitative, qui ne vise pas à la représentativité statistique, n'a de sens que si elle permet d'apprécier et d'interpréter les variations quantitatives appréhendées dans des enquêtes représentatives qu'elle contribue en outre à améliorer et à adapter.

Traditionnellement, les enquêtes sur les niveaux de vie et les enquêtes sur les activités informelles ne relèvent pas de la même démarche d'investigation statistique : les premières prennent les ménages pour unité d'observation et d'analyse, alors que les secondes ont le plus souvent opté pour les entreprises ou les établissements. Or il est aujourd'hui admis que les petites entreprises représentent toujours moins de la moitié de l'emploi informel et souvent moins du tiers. En outre l'approche par les établissements ne permet pas de saisir un phénomène déterminant pour l'ajustement, et quasi-général : la pluri-activité (ou le cumul d'emplois).

On s'oriente donc aujourd'hui vers les enquêtes auprès des ménages afin d'appréhender les activités informelles, en les resituant dans le cadre de l'ensemble des activités économiques des ménages : il s'agit, de ce fait, de saisir les revenus tirés des activités exercées. La tentation est donc grande de lier ces enquêtes à celles sur les niveaux de vie ou les dépenses des ménages (budget-consommation), redécouvrant ainsi les mérites oubliés des enquêtes lourdes multi-objectifs. Mais de telles enquêtes lourdes se révèlent impropres à permettre le suivi conjoncturel que nécessite la dimension sociale de l'ajustement.

Les enquêtes sur les activités économiques des ménages peuvent assurer ce suivi conjoncturel qui permet de rendre compte de l'adaptation des comportements individuels à des situations et des contextes divers. Elles présentent un quadruple avantage :

- elles permettent de saisir tout le spectre des activités économiques et notamment la totalité des modalités d'exercice des activités informelles (petits établissements, activités de rue ou itinérantes, ou à domicile, pluri-activité) et de suivre leurs évolutions respectives dans le temps ;

- elles permettent de saisir, sous réserve d'adaptation des questionnaires, les revenus des activités indépendantes, de façon fiable et complète, et leur évolution ;

- elles n'excluent pas le relevé de quelques indicateurs sociaux significatifs de l'évolution des niveaux de vie, tels que les dépenses de santé, d'éducation, etc... ;

- enfin, elles peuvent se suffire d'échantillons réduits, choisis selon des critères de stratification significatifs.

Elles restent cependant des enquêtes statistiques, avec leur lourdeur et leur coût incompressibles. C'est pourquoi, dans le cadre de recherches plus modestes, on peut envisager d'en appliquer les principes de base à des échantillons de taille raisonnable, sélectionnés par choix raisonné.

L'idée d'observer chaque année des communautés villageoises et urbaines et de faire de cette observation en continu un instrument de connaissance des mécanismes du changement social, mais aussi de mesure des effets des politiques d'ajustement, peut ainsi se frayer un chemin à travers les grands programmes d'enquête actuellement en gestation.

Le suivi longitudinal des structures et comportements de populations constitue une difficulté considérable pour les enquêtes statistiques représentatives : c'est pourquoi, il convient de ne pas rechercher à tout prix une représentativité statistique illusoire. La solution réside donc dans le choix raisonné de quelques communautés, sises dans des régions économiques et naturelles diversifiées, soumises à des problèmes identifiés, et dont les acteurs entretiennent entre eux d'étroites relations sociales. Ces communautés seront enquêtées exhaustivement. Ainsi la démarche proposée rejoint-elle les projets d'Observatoires du Changement Social en cours d'expérimentation au Cameroun, afin de tenter la difficile synthèse des démarches macro-économique, qualitative et statistique, tout en maintenant un véritable enracinement dans le terrain et sa réalité.