

Exu

économie et humanisme

n° 322 juillet-septembre 1992

éditorial : intégration

v. berthel

dossier : Pour des quartiers citoyens,

réalisé en partenariat avec le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)

Repères : des quartiers et des politiques

- vingt ans de politique française de la ville

j. ion et c. jacquier - j. lion

Action : régies de quartier, pivots pour l'insertion

- emploi et développement économique

- une association-pivot

j.-m. métin

j.-c. toubon - c. dussolier

Perspectives et enjeux : la sueur de la démocratie

m. anselme et d. behar

j.-l. laville - j.-m. belorgey - c. bouzols

Développement mondial

Asie du Sud-Est : la France est-elle disposée à apporter son savoir-faire ?
Rio, et après ?

e. baye

c. beaud

Ethique, éthiques : le capital-solidarité, itinéraire d'un patron

j. vidaud

Débats : les paris d'Habitat et Humanisme, entretien

b. devert

Actualités Economie et Humanisme : 50 ans demain

j. vidaud

La conjoncture économique et financière internationale - Les livres

prochaine parution : numéro spécial cinquantenaire

"Racines et chantiers d'avenir pour Economie et Humanisme"

Abonnement 1993
France : 250 F TTC - Etranger : 300 F - Par avion : 330 F
Vente au numéro, port compris : 70 F - Etranger : 75 F - Par avion : 80 F

Economie et Humanisme 14 rue Antoine Dumont 69372 LYON cedex 08 - tél. 78.61.32.23 - télécopie 78.69.86.96

Le secteur informel, nouveau enjeu des politiques de développement ?

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 36836 ex A

Cote : B P22

Jacques CHARMES

Depuis maintenant plus de vingt années, le concept de secteur informel est progressivement parvenu à s'infiltrer dans la pensée économique et politique sur le développement et la transition, malgré les polémiques qu'il suscite. Les petites activités artisanales et commerciales, le travail occasionnel, les activités exercées dans les rues ou à domicile ont longtemps été considérés comme des formes de sous-emploi ou de chômage déguisé et, en tant que tels, étaient voués à disparaître sous l'effet des politiques interventionnistes de l'État. Après les graves crises consécutives aux deux chocs pétroliers, et plus récemment, aux programmes d'ajustement structurel, il est apparu que non seulement ces activités n'avaient pas tendance à diminuer, mais que même, elles s'étendaient, créant des emplois plus rapidement et plus efficacement que l'État lui-même.

C'est là une raison suffisante pour expliquer pourquoi ces activités ont attiré l'attention des pouvoirs publics¹, et notamment des institutions internationales donnant ainsi naissance à des attitudes plus compréhensives et à des politiques orientées vers leur promotion. Mais aujourd'hui, alors que la démocratie semble s'étendre lentement mais irrésistiblement à un nombre toujours plus grand de pays au Sud et à l'Est, on peut se demander si ces changements politiques récents et en cours, et la montée du pluralisme politique en Afrique notamment n'ont pas trouvé leurs racines dans le poids croissant des classes moyennes issues de l'économie informelle où la libre concurrence est la règle.

Après un bref rappel des origines et des définitions du concept de secteur informel, nous examinerons les changements d'attitude de l'État à l'égard de ce secteur avant de tenter d'éclairer les unes par les autres les explications d'ordre économique et celles d'ordre politique à de tels changements d'attitude.

Origine et définitions du concept de secteur informel

On ne cherchera pas ici à détailler et commenter les différentes définitions qui ont été données du secteur informel. Notre propos est plutôt de donner quelques idées simples sur la diversité des activités et des situations qui constituent ce que l'on appelle habituellement le secteur informel.

1. Jacques Charmes : *Quelles politiques publiques face au secteur informel ?* Caisse centrale de Coopération économique, *Notes et Études*, n° 23, 1988.

Lorsqu'il est apparu dans la littérature sur le développement, au début des années 70, le concept se référait à l'ensemble des activités entreprises par les migrants ruraux attirés en ville par la recherche d'un emploi et confrontés au problème du chômage : car la probabilité de trouver un emploi dans le secteur moderne était très en deçà de ce que prédisaient les théories du développement économique. Mais l'indemnisation du chômage n'existant pas dans les pays en développement, il était nécessaire que les migrants se trouvent une quelconque forme d'emploi pour gagner leur vie, et au moins survivre.

Les premiers auteurs à avoir proposé des définitions ont insisté sur des caractéristiques telles que l'opportunité de revenus de subsistance², la facilité d'entrée³, la petite échelle des opérations, la faiblesse des moyens de production requis⁴, toutes caractéristiques conduisant à inférer de bas revenus. Depuis lors, les activités informelles ont été associées au chômage déguisé, au sous-emploi urbain et à la pauvreté. Bien que le contenu du concept ait changé, cette notion d'origine est restée profondément ancrée dans les idées et a exercé des effets trompeurs et déroutants. Certes les trois phénomènes se recouvrent partiellement, et le secteur informel est devenu un ensemble d'activités très hétérogènes, principalement sous l'influence de statisticiens préoccupés par la couverture de leurs concepts et de leurs enquêtes qu'ils ont eu tendance à étendre jusqu'aux frontières du secteur moderne. L'économie informelle ainsi définie - non enregistrée dans les enquêtes et fichiers statistiques permanents, et désormais timidement appréhendée dans des enquêtes spécifiques et occasionnelles - autorise cependant des distinctions plus subtiles et utiles pour les économistes, planificateurs, décideurs et politologues.

Depuis le tout début, en réalité, et parallèlement à l'accent mis sur la pauvreté et la marginalité urbaines, une autre direction fut explorée par les chercheurs, et particulièrement les programmes du Bureau international du travail sur l'auto-emploi et l'acquisition des qualifications dans le secteur informel des zones urbaines d'Afrique subsaharienne. Une attention particulière était ainsi portée aux établissements de petite taille et à leur potentiel de création d'emplois et de génération de revenus destinés à être dépensés non seulement en consommation, mais aussi en investissement : en un mot, le segment du secteur informel constitué d'activités susceptibles de se moderniser et de se développer.

Telles sont quelques-unes des raisons pour lesquelles on a pris l'habitude d'utiliser le concept de secteur informel dans son sens le plus

2. Hart K., "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, II, 1973.

3. ILO, "Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya", 1972.

4. S. V. Sethuraman, "Le secteur urbain non structuré : concept, mesure et action", *Revue Internationale du Travail*, Vol 114, 1, 1976.

large, même si quelques hommes politiques persistent encore à n'y voir que des activités de subsistance, entreprises au sein des ménages ou exercées dans les rues.

En fait, une telle définition large par le non enregistrement statistique est plus satisfaisante qu'il y paraît à première vue si nous voulons bien considérer que l'appartenance à un tel ensemble est un indice de l'existence d'une relation quelque peu équivoque et contradictoire entre les participants du secteur informel et l'État en tant que représentant des intérêts d'autres groupes sociaux : une relation devenue conflictuelle du fait de la conjoncture actuelle qui a son origine dans la crise économique et les programmes d'ajustement structurel, en Afrique notamment.

On ne peut pour autant considérer qu'il y a une parfaite dichotomie entre les participants du secteur informel d'une part, et les salariés de l'État, du secteur public et du secteur privé moderne (que l'on qualifie habituellement de secteur protégé) d'autre part, en raison de l'extension de ce phénomène important qu'est la pluri-activité, c'est-à-dire l'exercice, par des salariés du secteur moderne, d'activités relevant du secteur informel. Au fur et à mesure que les salaires réels du secteur moderne baissent, le secteur informel en venait à jouer un rôle fonctionnel (différent de celui que lui prêtait la théorie de la réserve de main-d'oeuvre) dans la reproduction du secteur moderne, en offrant des opportunités de revenus complémentaires à des salariés de plus en plus désabusés et de moins en moins productifs.

Ainsi le secteur informel est-il le lieu d'une double contradiction avec l'État. Il est tout d'abord sa négation, son image renversée, puisqu'il se développe et prospère en dehors de ses réglementations. Mais il est aussi devenu une condition de sa reproduction, par la fourniture de biens et de services à bon marché, et d'opportunités de revenus à des salariés dont le pouvoir d'achat est déclinant.

Y aurait-il là une explication au changement d'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur informel ?

Changements d'attitude de l'État à l'égard du secteur informel : les explications d'ordre économique

Lorsqu'il fut inventé au début des années 1970, le secteur informel fut accepté - certes à contrecœur - par des pouvoirs publics gagnés à la modernisation et qui voyaient en ces activités un moindre mal dans la mesure où elles avaient au moins le mérite d'éviter un chômage ouvert trop important. Dans les conceptions d'alors, le secteur informel avait simplement remplacé le secteur traditionnel. Et ce secteur était voué à disparaître puisque les théories et politiques de développement économique prévoyaient son absorption progressive par une industrialisation et un secteur moderne en pleine expansion. On sait ce qu'il en est advenu.

Les chocs pétroliers, les sécheresses et la désertification, la crise et l'endettement ont fait disparaître ces mirages et ont projeté dans l'économie marchande des populations africaines dont on se demandait jusque là pourquoi et comment elles avaient pu rester réfractaires aux sirènes du marché et de la monétarisation. La transition s'est ainsi faite par le biais des activités informelles qui, bien loin de régresser, en sont venues à représenter une part majeure et croissante de l'emploi dans de nombreux pays.

Dès lors, il ne pouvait plus être question, pour des États exsangues et désorientés, de se contenter de tolérer (au mieux) ou de continuer à ignorer (au pire) une économie qui fait vivre la plus grande part de la population. Et la reconnaissance officielle du secteur informel par l'État constitue aujourd'hui un paradoxe qui est au centre d'une contradiction dont le terme n'a pas encore été véritablement atteint et dont le mouvement conduit vers des territoires socio-politiques où les configurations particulières des groupes sociaux et le pluralisme de la base sociale des États et des pouvoirs sont encore largement inexplorés et hypothétiques. Ce paradoxe est le suivant : pourquoi et comment (dans quels termes et pour quels objectifs) l'État peut-il s'intéresser à un phénomène qui est la propre négation de ce qu'il représente, la négation de son rôle éminent et l'image même de l'impuissance des réglementations qu'il édicte et du rôle qu'il s'attribue dans le développement ?

S'il est vrai que les activités économiques informelles sont licites mais non enregistrées, on peut considérer que le non enregistrement n'est pas alors synonyme d'illégalité, mais simplement signe de l'incapacité d'une administration à étendre ses prérogatives ou à faire appliquer ses règlements à l'ensemble des populations auxquelles ils s'adressent.

En Afrique particulièrement, les jeunes États qui ont souvent emprunté à l'ancienne puissance coloniale des législations que l'on peut considérer comme largement inadaptées mais qui pouvaient être envisagées comme des objectifs à poursuivre, ne bénéficiaient pas de la légitimité que confèrent la durée et les pratiques séculaires. Ces législations avaient ailleurs - dans leur lieu d'origine, c'est-à-dire les pays industrialisés - puisé leur légitimité et leur fondements dans une lente maturation faite d'interactions entre une évolution économique et sociale sur une très longue période et des règles élaborées et mises en place progressivement en fonction du niveau de développement atteint et non sans possibilité de retour en arrière, volontaire ou non. Ainsi, dans les pays où ces lois et règlements ne bénéficient pas d'une profondeur historique suffisante, ils ne sont pas encore considérés comme des coutumes, habitudes ou obligations auxquelles nul ne saurait se soustraire et que nul n'est censé ignorer : un petit artisan ou un petit vendeur créant son activité, n'ira pas spontanément demander une autorisation à une quelconque administration ; c'est à celle-ci d'aller au-devant de lui pour l'enregistrer et lui appliquer les taxes et obligations que prévoit la

législation. Autrement dit, on se trouve, dans de nombreux pays en développement, dans une phase où l'administration est encore en train d'asseoir son emprise, avec de faibles moyens et l'on ne saurait donc considérer comme illégales des activités économiques qui, en elles-mêmes, n'ont rien de répréhensible. En fait, l'économie informelle n'est pas tant constituée par un no man's land juridique que par l'au-delà d'une frontière que l'État s'efforce de faire reculer.

Durant les années 60 et les années 70, les États interventionnistes dans le domaine du développement ont défini des politiques, créé des obligations, imaginé des incitations et fixé les règles du jeu ; celles-ci devaient s'imposer à l'ensemble des agents économiques mais leur complexité et leur inadaptation étaient telles qu'elles mettaient précisément hors jeu la plus grande partie de ces agents. L'État-arbitre admettait bien entendu cette situation, s'étant fixé pour objectif de faire entrer progressivement dans le jeu économique formel le plus grand nombre possible d'acteurs.

Durant toute cette période, on acceptait donc l'existence d'un secteur informel voué à la disparition par absorption progressive dans l'économie formelle. Mais comme, dans de nombreux cas, plus de la moitié et même plus des 2/3 (voire des 3/4) de la population active restaient en dehors de l'économie formelle, il fallait bien se préoccuper d'en mesurer les performances, même si l'on estimait qu'elles ne pouvaient être que très faibles.

Or la mesure de l'économie informelle, tentée ces dernières années, amène précisément à comparer les résultats de ces deux secteurs de l'économie. C'est peu dire que les performances de l'économie formelle ont été décevantes. Elles l'ont été à un tel point que la plupart des pays s'engagent aujourd'hui dans des politiques de liquidation d'entreprises, de dégraissage des effectifs, de déréglementation : révisions déchirantes, socialement et politiquement difficiles, qui ne s'expliquent pas toujours ni seulement par les exigences des institutions financières internationales. Entre-temps on s'était rendu compte que les agents économiques qui se situaient hors du champ de l'intervention étatique (le secteur informel) avaient fait preuve d'un réel dynamisme et l'on a désormais tendance à prendre ce secteur comme modèle ou à en faire une source d'inspiration, même s'il convient de ne pas généraliser trop hâtivement et sans discernement.

C'est donc le modèle antiétatique, le secteur qui s'est développé malgré l'intervention étatique, en l'ignorant ou du moins sans en bénéficier, qui est désormais pris en exemple : changer radicalement de politique, adorer ce que l'on a ignoré ou exécré, l'histoire en fournit maints exemples. Il est frappant de constater qu'en la matière, ce qui importe le plus, c'est de rebaptiser le terme de secteur informel dont la dénomination risquerait de créer un dangereux complexe d'inhibition de la part de l'État. Pour autant, l'action de l'État doit-elle ou peut-elle se réduire à organiser le laisser-faire ?

Un autre paradoxe est celui de l'intervention étatique : pourquoi intervenir en faveur d'agents économiques dont le dynamisme est avéré ? Que cherche-t-on alors ? A accroître ce dynamisme ou bien, plutôt, à le réorienter dans un sens plus officiel ? De ce paradoxe découlent trois conséquences :

A vouloir promouvoir ce qui est déjà dynamique, ne risque-t-on pas de provoquer des effets contraires ?

A vouloir promouvoir le secteur informel selon les modèles connus, sinon éprouvés, ne risque-t-on pas de faire disparaître les caractéristiques mêmes du phénomène qui avaient précisément attiré l'attention sur lui et fait que l'on s'était intéressé à lui ?

A vouloir utiliser le dynamisme spontané du secteur informel pour résoudre les problèmes du secteur formel, ne risque-t-on pas d'en perturber l'équilibre ?

Les divers aspects de ce dernier paradoxe nous amènent à poser le problème des raisons profondes de l'attitude des États à l'égard du secteur informel et la question du choix entre le laisser-faire et la promotion dans la formalisation.

L'intérêt actuel des théories et des politiques de développement se concentre évidemment sur les micro-entreprises et plus particulièrement sur les micro-entreprises des branches manufacturières et des services : c'est en faveur de ce segment que sont conçues les mesures de promotion qui tiennent lieu de politiques du secteur informel.

Or ce segment ne représente qu'une toute petite partie de l'emploi informel. Sans chercher à attribuer aux chiffres qui suivent une précision qu'ils n'ont pas, mais pour fixer les idées à partir de l'expérience de quelques pays pour lesquels on dispose de données suffisamment détaillées, on peut dire que *grosso modo*, les micro-entreprises représentent 1/3 de l'emploi informel, les deux autres tiers étant constitués par les activités itinérantes et à domicile ; comme les activités commerciales représentent globalement près des 2/5 de l'emploi informel (et souvent plus de la moitié de l'emploi des micro-entreprises), on voit que le segment visé par les politiques du secteur informel ne porte guère que sur 1/5 à 1/6 de l'emploi informel global⁵. Rien ne prouve par ailleurs que c'est ce segment qui a été le plus créateur d'emplois au cours de la période récente. En la matière, les données statistiques font défaut et les seules connaissances que l'on en ait sont trop globales : la population active continue à croître à un rythme soutenu, l'emploi dans le secteur moderne stagne ou régresse, l'exode rural ne désespère pas, l'équilibre sur le marché du travail est donc obtenu par l'accroissement du chômage et de l'emploi informel. Mais quel segment particulier du secteur informel ? Et s'il faut admettre que certains segments évoluent de façon pro-cyclique, et d'autres de façon contra-cyclique, il y a tout lieu de

5. Pour une revue détaillée des données statistiques disponibles voir Jacques Charmes : "Une revue critique des concepts, définitions et recherches sur le secteur informel", in OCDE : *Nouvelles approches du secteur informel*, 1990, p. 11-51.

penser que ce sont précisément les micro-entreprises qui évoluent de façon pro-cyclique (c'est-à-dire en phase avec le secteur moderne) : ainsi se justifierait l'interventionnisme dans un système globalement dynamique.

On aurait tort toutefois de croire que les politiques d'ajustement structurel limitent leur intérêt pour le secteur informel aux seules petites entreprises. Le programme d'étude et de mesures d'accompagnement des conséquences sociales de l'ajustement, en mettant l'accent sur l'analyse de la pauvreté et des groupes vulnérables, a introduit une nouvelle dimension dans l'intérêt renouvelé pour le secteur informel. S'il n'est pas prouvé que les activités informelles représentent une part importante des sources de revenus des plus pauvres, il est clair en revanche que les populations de salariés rendues vulnérables par l'ajustement (perte d'emploi notamment) ne peuvent trouver de solution à leur situation que par l'entreprise d'activités informelles : les micro-entreprises sont ici encore l'objet de tous les projets de reconversion, mais l'autre partie de l'iceberg est aussi concernée dans la mesure où ces activités sont également entreprises par les autres membres des ménages des salariés licenciés.

Dans un contexte ainsi profondément modifié, où les règles du jeu ne sont plus les mêmes, l'interventionnisme étatique n'est-il donc pas rendu nécessaire afin de prévenir le risque d'un effondrement généralisé de l'activité économique ? 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, de résorber le chômage des jeunes et de recaser les salariés licenciés des entreprises publiques ou privées, 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 les recaser, et 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 réajustement 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 représentant 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. Néanmoins, la diminution de la masse salariale ne peut avoir que des effets dépressifs.

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 sud-saharienne par exemple, 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 pays⁶. Il est vrai que les charges sociales en sont quasi totalement exclues, mais toute tentative de réajustement 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 des équipements provoqué par le réajustement des taux de change, il pourrait n'être que de peu de conséquence pour le secteur informel. Celui-ci en est un faible utilisateur et il 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, le secteur informel devrait s'adapter 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, l'élimination des distorsions par les politiques d'ajustement structurel ne semble devoir justifier l'intervention de l'État à l'égard du secteur informel qu'en vue de le contrôler et de veiller à ce que les règles du jeu lui soient appliquées comme à tous les autres agents économiques.

Le libéralisme et la déréglementation n'allant pas jusqu'à la disparition de l'État, celui-ci doit veiller à la stricte application des règles fiscales et sociales notamment. Pour le secteur informel se pose

6. Cf. Jacques Charmes, *op. cit.*

donc la question de savoir si le coût de la légalité excède ou non ses avantages. L'expérience de certains pays inclinerait à conseiller la prudence : en découvrant une assiette fiscale inespérée et en la taxant, l'État risque de la faire disparaître car le secteur informel peut fort bien revenir à des formes d'exercice cachées dont il a l'expérience et qui lui ont réussi dans certaines périodes de son histoire.

Dans cette perspective, il faudrait éviter que le coût de la légalité ne soit considéré comme le dû de la concurrence déloyale. Il ne faut pas oublier que le secteur informel a toujours dû s'acquitter de taxes "informelles" qui, dans certains cas, ne sont pas loin d'approcher le niveau des impôts indirects officiels. L'acquiescement de l'impôt officiel doit donc aussi avoir un coût pour l'État : le coût de la protection des agents économiques contre le paiement de l'indû. Quant aux charges sociales, leur généralisation risquerait, là encore, de faire disparaître l'assiette et se traduirait immanquablement par une précarisation des emplois informels qui prendraient l'aspect du travail indépendant ou du *putting out system*, c'est-à-dire de la sous-traitance à domicile.

Mais la fiscalisation, le contrôle, l'enregistrement n'ont pas seulement les effets pervers que l'on vient de décrire ; ils se traduisent aussi par la disparition de la principale et essentielle caractéristique du secteur informel : la facilité d'entrée.

Sous leurs aspects positifs par ailleurs, les interventions étatiques prennent la forme de politiques d'aide et de promotion non exemptes d'effets pervers. Nous sommes ainsi ramenés aux conséquences du paradoxe déjà énoncé.

Le crédit aux petites entreprises est évidemment la première et la principale mesure mise en oeuvre. Sans insister sur les difficultés inhérentes à la préparation et à la présentation des dossiers, au suivi des projets financés, à l'adaptation des systèmes bancaires, le principal effet d'une politique de crédit bon marché n'est pas tant d'introduire une distorsion au profit du secteur informel, mais de faire bénéficier de conditions excessivement favorables une petite minorité d'entrepreneurs peu vraisemblablement issus du secteur informel.

Même si, après quelques tâtonnements, les risques de suréquipement peuvent être endigués, il n'empêche que le faible loyer de l'argent tend à élever le degré d'intensité capitalistique des investissements et finalement à faire disparaître, au moins pour les entreprises promues, cette autre caractéristique essentielle du secteur informel : le faible coût de création des emplois. Faible taux d'intérêt, suréquipement, productivité artificiellement et provisoirement accrue, répétitivité des projets, autant d'éléments des politiques qui se traduisent par une exacerbation des concurrences sectorielles ou locales et par des bilans incertains de création d'emplois.

Devant tant d'ambiguïté dans les mesures prises et les résultats obtenus, on peut se demander s'il ne convient pas de chercher des fondements et une finalité plus politiques à tant de gesticulations.

Les fondements politiques du changement d'attitude de l'État à l'égard du secteur informel.

Confrontés à une crise économique sans précédent, et à une crise politique longtemps latente et depuis peu ouverte et exacerbée, les pouvoirs publics n'auraient-ils pas été enclins à appliquer cette maxime de Jean Cocteau : "Puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur" ?

Les contradictions et les paradoxes relevés dans les mesures et les politiques entreprises pour la promotion du secteur informel sont le signe de l'ambivalence des attitudes de l'État à son égard.

Le maintien de la paix sociale et la limitation des coûts sociaux de l'ajustement structurel requièrent des interventions appropriées afin d'endiguer la montée des taux de chômage et la diminution des niveaux de vie. Nul pouvoir ne peut se permettre de laisser le nombre des chômeurs et des pauvres dépasser certaines limites, même si ces catégories - inorganisées - sont dans l'incapacité de faire entendre leurs voix. Or, en dépit de la croissance du secteur informel, les taux de chômage en viennent à dépasser 10% et parfois même 20% de la population active des villes africaines, au Nord comme au Sud du Sahara, et la pauvreté tend à devenir un phénomène essentiellement urbain qui touche des proportions de plus en plus importantes de la population, à tel point que l'on assiste parfois à une inversion des flux migratoires⁷. En Amérique Latine et en Asie, les mêmes tendances s'observent.

Par ailleurs, le pouvoir doit assurer sa reproduction en maintenant la cohésion des groupes sociaux qui le soutiennent et dont il gère les intérêts. Depuis les premières manifestations de la crise, le développement de la pluri-activité - c'est-à-dire l'exercice d'une seconde activité, qui n'est pas obligatoirement secondaire en ce qui concerne les revenus générés - a été un moyen de contrebalancer les effets des mesures d'austérité résultant de recettes budgétaires étriquées. Car le maintien des niveaux d'embauche dans la fonction publique et les entreprises publiques et parapubliques n'a pu intervenir qu'au détriment des niveaux de rémunération : les jeunes diplômés de l'Université issus des classes moyennes ont pu ainsi s'insérer sur le marché du travail sans avoir été réellement en situation de chômage, mais la faiblesse des rémunérations a provoqué un développement étendu de la pluri-activité. Peu ou prou, ce phénomène a touché des pays extrêmement différents : la plupart des pays africains tout d'abord, mais aussi et de longue date, les pays d'Europe de l'Est où le chômage n'était pas censé exister, et les pays de

7. Cf. V. Jamal et J. Weeks : "Le resserrement de l'écart entre villes et campagnes en Afrique au sud du Sahara", *Revue Internationale du Travail*, Vol 127, 3, 1988 et V. Jamal (ed.) : "La crise africaine, la sécurité alimentaire et l'ajustement structurel", *Revue Internationale du Travail*, no spécial, Vol, 127, 6, 1988.

l'Europe du Sud. Au Mali en 1989, l'enquête nationale sur les activités informelles des ménages a révélé que 28% de la population active et 14% des salariés s'adonnaient à des activités secondaires dans le secteur informel. En Italie où les statisticiens se sont efforcés de mesurer l'ampleur du phénomène, la pluri-activité touche 23% de la population active et a compté pour près des 2/5 dans la réévaluation de 15,9% du PIB italien, intervenue en 1982⁸. Sous des formes différentes et plus ou moins visibles, le phénomène est général.

Pendant que des programmes de soutien aux populations les plus pauvres voyaient le jour, s'adressant à la frange inférieure du secteur informel consacrée aux activités de survie, l'application des mesures d'ajustement structurel se traduisait, dans la plupart des pays sous ajustement, par des licenciements ou "dégraissages" de fonctionnaires, l'organisation de leurs départs volontaires et la privatisation ou la liquidation d'entreprises publiques. Ainsi se trouvait rejeté sur le secteur informel - invoqué même jusque dans les documents officiels traitant des politiques de reconversion et de réinsertion - le soin d'assurer la survie et la reproduction d'une classe moyenne d'origine administrative : la petite bourgeoisie bureaucratique des lendemains des Indépendances, soutien traditionnel de l'État-employeur en Afrique. Sans doute la sélection des licenciés s'est-elle faite sur des critères d'appartenance de classe (et d'ethnie), plus que de compétences. Il n'empêche que, ce faisant, l'État était conscient de saper ainsi une partie des bases sur lesquelles il repose.

Pour ces "déflatés", "dégraissés", ainsi qu'on appelle désormais les personnels licenciés en Afrique francophone, la perte des avantages inhérents au secteur protégé (le salaire considéré comme une pension dont la fixité et la régularité étaient appréciées, malgré sa modicité ; la couverture sociale) n'a pas été compensée par les bénéfices de la liquidation des pensions de retraite, ou du versement des indemnités de licenciement, ou de la distribution de crédits avantageux. Autant de solutions expérimentées dans divers pays d'Afrique sub-saharienne sur financement de la Banque mondiale et qui étaient conçues comme devant fournir à leurs bénéficiaires l'occasion d'un nouveau départ dans le secteur informel et l'initiative privée. Or, bien souvent, ces mesures n'ont pas atteint leurs bénéficiaires. Au bout de quatre ans, les indemnités n'étaient toujours pas parvenues aux intéressés en Guinée, et le déblocage des crédits suppose souvent qu'une partie de leur montant soit consacrée, par anticipation, à l'accélération des procédures et au paiement de diverses intermédiations.

Comme bon nombre de ces déflatés étaient des pluri-actifs déjà bien insérés dans les réseaux du secteur informel, des germes de mécontentement et de contestation sont introduits dans un secteur qui voit la concurrence s'exacerber sous l'effet d'un afflux de nouveaux entrants

bénéficiant, qui plus est, de conditions particulièrement avantageuses de la part des politiques d'aide à la création de micro-entreprises.

Ces politiques d'aide, théoriquement ouvertes, s'adressent en fait préférentiellement à ces nouveaux groupes vulnérables identifiés que sont les licenciés du secteur public et les jeunes diplômés sans travail, et il est douteux que les vrais participants de l'économie informelle puissent en bénéficier.

Qui sont, en effet, les bénéficiaires de ces conditions avantageuses ? Ce sont rarement les véritables petits entrepreneurs du secteur informel ou leurs jeunes salariés pourtant fortement désireux de s'installer à leur propre compte, car ceux-là ne sont pas prêts à remonter et pratiquer les circuits formels par lesquels l'État administre son aide. Ce sont, plus souvent, des étrangers au secteur qui, du fait de leur appartenance à des groupes de pression, des associations professionnelles, ou tout simplement à l'appareil bureaucratique, sont bien placés pour en bénéficier. Ce sont désormais des salariés déflatés, licenciés du secteur moderne, ou de jeunes diplômés chômeurs que l'État s'efforce d'aider à se reclasser en facilitant leur installation dans le secteur informel.

Dans ces conditions, il y a peu de chance de voir éclore une véritable initiative privée susceptible de trouver les chemins d'une croissance soutenue, les seuls entrepreneurs potentiels ne pouvant être atteints que par une démarche volontariste et compréhensive. Ainsi se trouvent éclairées les conséquences du paradoxe de l'intervention de l'État dans le secteur informel. Si en définitive l'État est amené à promouvoir un secteur qui est sa propre contradiction, ce serait simplement parce qu'il y trouve une solution provisoire aux difficultés de l'ajustement : le dégraissage des effectifs, l'arrêt des recrutements, la stagnation du pouvoir d'achat des salaires, ébranlent les bases sociales de l'État et les politiques du secteur informel permettent à cet État de continuer à s'attacher des groupes organisés qui constituent précisément cette base sociale et qui pourraient contester sa légitimité. Pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel, il lui suffit de feindre d'agir et de maîtriser un mystère qui le dépasse et qui n'a que faire de ses interventions pour croître, sinon pour embellir.

Dans cette stratégie, il est cependant douteux que les vrais participants du secteur informel trouvent leur compte. Il est tout aussi douteux qu'une véritable politique de promotion de l'emploi et des petites entreprises voie ainsi le jour.

Et il n'est pas sûr non plus que les fonds importants ainsi mobilisés réussissent à désamorcer le mécontentement de cette petite bourgeoisie bureaucratique déçue, qui peut inspirer et alimenter la contestation latente des micro-entrepreneurs du secteur informel, lesquels ont toujours considéré l'État comme un prédateur auquel il fallait acheter une autorisation de "laisser-faire". Et si désormais le laisser-faire et l'encouragement de l'initiative privée sont les nouveaux maîtres mots

8. Cf. Jacques Charmes : "Pluri-activité des salariés et pluri-activité des agriculteurs. Deux exemples de mesure et d'estimation : Italie et Burkina Faso. in S. Montagne-Villette, *Espaces et travail clandestins*, Paris, Masson, (1991), p. 25-32.

Serge LATOUCHE, *From Economic Globalization to Social Decomposition*

Behind the empty slogans of the New World Order is a disturbing decomposition of planetary organization. Two major tendencies, opposed but not contradictory, are at work: the unification of the world market and disintegration of social systems. The internationalization represented by the development of the multinationals has undermined the foundations of nation states. At the same time, the rising intensity of ethnic, cultural and religious demands is accentuating the emerging chaos. Relatively few encouraging signs are evident on this horizon.

Susan GEORGE, *Old Institutions and New Disorders: The World Bank and the International Monetary Fund at the End of the Twentieth Century*

The financial and political power of the World Bank and the International Monetary Fund comes mainly from the indebtedness of the weak countries. This financial domination leads to all the other forms of domination and is why the development model promoted by the World Bank and the International Monetary Fund must be subjected to serious criticism.

Bernard HOURS, *Ghetto Guards: The NGO Mercenaries of the Global Village*

The role of the NGOs in the ideological mutations affecting North-South relations for several decades can be seen in the genesis, development and crisis of the ideology of thirdworldism. Changes in the NGOs during the 1980s indicate that they are seen as instruments of a ritualized solidarity that leads to ruptures while articulating a need for communication. As such, they must be seen as part of the macro-ideological dimension of North-South relations.

Jean MASINI, *The Untouchable Multinationals*

The multinational companies must maximize products in a conflictual environment. As they are a major source of these tensions, the multinationals must constantly find ways to adapt their economic strategies to the political conditions created by them. Although national governments follow these adaptations, attempting to profit from them, it is difficult to anticipate decisions that are made privately. Nevertheless, the creation of free-trade zones in Western Europe and North America represents parallel attempts to increase the competitive position of European and North American multinationals in relation to those of Japan. But will this strategy be successful?

Jacques CHARMES, *The Informal Sector: New Concern for Development Policies?*

The "informal sector" is an expression invented to denote small scale economic activities undertaken by rural migrants for whom the capitalist and urban administrative sector has not been able to furnish regular employment.

L'Homme et la Société, n° 105-106, juillet-décembre 1992.

Although it was supposed to disappear when modernization occurred, the economic crisis and structural adjustments to it made the informal sector the most dynamic of the economy.

Michel GALLOUX, *Economy and Religion: The Islamic Project*

The phenomenon of the Islamic banks and their interesting solutions to the problems posed by bank profit can be interpreted in different ways. In order to understand it, one must study their modalities of intervention as far as savings collection and utilization is concerned and the limits placed on these practices by the Egyptian state.

Guy BENEY, *Order through Disorder, or the "Globalizing" Temptation*

The present threat to the world's environment has encouraged the creation of a "geocracy" intending to establish control over the entire planet. This effort, mainly on the part of the "North", masks anew a technoscientific will to domination with a utilitarian good conscience. This new form of "westernization" risks putting into jeopardy the most elementary rights of the peoples of the Earth least capable of adapting to the new conditions.

Hartmut ELSENHANS, *The New North-South in the New International System*

Despite the triumph of welfare state capitalism in the rivalry with statist real socialism, the economic impact of the capitalist center on the rest of the world is not sufficient for creating the conditions for capitalist growth. The rentier state will continue to exist in the South despite decreasing volumes of rent. The persistence of poverty in the South will erode the bargaining power of labor also in the North with the result of transferring the rentier state of the South to the North.

Dimitri UZUNIDIS, *Reflections on the Efficacy of Science and Technology in Developing Countries*

The acquisition and use of western technologies have been considered means of accelerating development in the Third World. In reality, only the "Newly Industrialized Countries" have benefitted from the transfer of technology. In these countries, state authorities and businesses unite to develop the national capacity for scientific and technical potential. The scientific and technical effort of these countries is conditioned by their economic and political relations with the industrialized countries. The efficacy of the national capacity for scientific and technical potential of these countries is limited by the need to keep-up with technological developments, which are controlled by the industrialized countries.

Jean-Louis MARGOLIN, *The Autonomy of Politics and the End of Politics: From Eastern Europe to the New Industrial Countries of the Far East*

It is more than one step from Eastern Europe to the Far East, but these two regions are comparable. Over the long term, their economic development reveals

politiques publiques, ils ne sauraient être mis en oeuvre par ces mêmes dirigeants qui en avaient antérieurement nié les vertus.

La situation des pays de l'Europe de l'Est offre des analogies saisissantes, mais aussi un contraste flagrant avec l'évolution de l'Afrique au sud du Sahara. Globalement, le contexte est le même : ajustement structurel, privatisations, licenciements massifs, avec cette différence que l'emprise de l'État y était à la fois quasi totale et impuissante à empêcher le développement d'un secteur informel qui permettait à la population de vivre alors que les pénuries étaient le lot quotidien. Les nouveaux pouvoirs qui se sont mis en place à l'issue du processus de libéralisation qui a déferlé sur cette partie du continent, se posent aujourd'hui le problème de savoir comment gérer, c'est-à-dire contrôler et réguler, la vague de chômage qui résulte de la transition, comment réguler l'accroissement du secteur informel dans les conditions d'une privatisation qui démarre, et en définitive comment s'attacher les groupes sociaux qui ont été à l'origine des changements politiques. Il est symptomatique de constater que la terminologie des économistes du développement (ajustement, secteur informel), après avoir été un temps rejetée, est aujourd'hui de plus en plus couramment utilisée dans le contexte des pays de l'Est.

Ainsi pourrait-on dire que la libéralisation politique en Europe de l'Est a débouché sur les privatisations et la redécouverte du rôle du marché dont le fonctionnement nécessite que soient prises des mesures d'ajustement structurel alors que c'est le processus inverse qui s'observe en Afrique au sud du Sahara : ajustement structurel, privatisation et retour au marché comme régulateur de l'économie, conduisent au pluralisme et à la libéralisation politiques, par des chemins parfois détournés, il est vrai.

En l'espace d'une vingtaine d'années, les gouvernants, décideurs et planificateurs des pays en développement sont passés, à l'égard du secteur informel, d'une attitude d'ignorance et de négligence correspondant à des politiques de résorption ou d'absorption, à des comportements plus compréhensifs - en apparence tout au moins - et conduisant à des politiques plus adaptées, prenant appui sur une initiative privée spontanée.

Les institutions internationales ont joué un rôle important dans cette évolution, le Bureau international du travail en particulier qui mena les premières investigations sur les petites entreprises en Afrique au sud du Sahara dans les années 70, puis lança des projets d'appui au secteur informel dès les années 1980. C'est encore le Bureau international du travail qui s'efforce aujourd'hui d'en proposer une définition acceptable par tous les pays membres participant à la Conférence internationale des statisticiens du travail, chargée de définir les concepts de population active.

Pourtant, ainsi que le montrent les récentes ~~études~~ Conférence internationale du travail (mai 1991)⁹, qui réunit les ministres du Travail, toutes les réticences provenant d'une mauvaise compréhension du concept n'ont pas encore été levées. En fait une conception étroite et dévalorisée du concept, assimilé à la pauvreté et à la marginalité, continue à avoir cours, en contradiction avec la pratique devenue courante et effective, de politiques de promotion du secteur informel, mais en accord avec le détournement de ces politiques au profit de la reconstitution d'une base sociale qui se désagrège sous l'effet des mesures d'ajustement : un détournement qui montre bien qu'en définitive le secteur informel n'est peut-être pas un enjeu important pour l'État, mais plutôt un prétexte visant à permettre sa reproduction.

Dans ces conditions, le secteur informel ne peut être perçu comme une alternative, alors qu'il représente un mode de survie pour une part importante et croissante de la population, une part bien plus importante que ne le laisse supposer une analyse dichotomique qui reste évidemment superficielle du point de vue analytique.

*Institut français de recherche scientifique pour
le développement en coopération (ORSTOM)*

⁹ BIT, *Le dilemme du secteur informel*, Rapport du Directeur Général. Conférence Internationale du Travail, 78^{ème} Session 1991.

Serge LATOUCHE, *From Economic Globalization to Social Decomposition*

Behind the empty slogans of the New World Order is a disturbing decomposition of planetary organization. Two major tendencies, opposed but not contradictory, are at work: the unification of the world market and disintegration of social systems. The internationalization represented by the development of the multinationals has undermined the foundations of nation states. At the same time, the rising intensity of ethnic, cultural and religious demands is accentuating the emerging chaos. Relatively few encouraging signs are evident on this horizon.

Susan GEORGE, *Old Institutions and New Disorders: The World Bank and the International Monetary Fund at the End of the Twentieth Century*

The financial and political power of the World Bank and the International Monetary Fund comes mainly from the indebtedness of the weak countries. This financial domination leads to all the other forms of domination and is why the development model promoted by the World Bank and the International Monetary Fund must be subjected to serious criticism.

Bernard HOURS, *Ghetto Guards: The NGO Mercenaries of the Global Village*

The role of the NGOs in the ideological mutations affecting North-South relations for several decades can be seen in the genesis, development and crisis of the ideology of thirdworldism. Changes in the NGOs during the 1980s indicate that they are seen as instruments of a ritualized solidarity that leads to ruptures while articulating a need for communication. As such, they must be seen as part of the macro-ideological dimension of North-South relations.

Jean MASINI, *The Untouchable Multinationals*

The multinational companies must maximize products in a conflictual environment. As they are a major source of these tensions, the multinationals must constantly find ways to adapt their economic strategies to the political conditions created by them. Although national governments follow these adaptations, attempting to profit from them, it is difficult to anticipate decisions that are made privately. Nevertheless, the creation of free-trade zones in Western Europe and North America represents parallel attempts to increase the competitive position of European and North American multinationals in relation to those of Japan. But will this strategy be successful?

Jacques CHARMES, *The Informal Sector : New Concern for Development Policies ?*

The "informal sector" is an expression invented to denote small scale economic activities undertaken by rural migrants for whom the capitalist and urban administrative sector has not been able to furnish regular employment.

L'Homme et la Société, n° 105-106, juillet-décembre 1992.

Although it was supposed to disappear when modernization occurred, the economic crisis and structural adjustments to it made the informal sector the most dynamic of the economy.

Michel GALLOUX, *Economy and Religion: The Islamic Project*

The phenomenon of the Islamic banks and their interesting solutions to the problems posed by bank profit can be interpreted in different ways. In order to understand it, one must study their modalities of intervention as far as savings collection and utilization is concerned and the limits placed on these practices by the Egyptian state.

Guy BENEY, *Order through Disorder, or the "Globalizing" Temptation*

The present threat to the world's environment has encouraged the creation of a "geocracy" intending to establish control over the entire planet. This effort, mainly on the part of the "North", masks anew a technoscientific will to domination with a utilitarian good conscience. This new form of "westernization" risks putting into jeopardy the most elementary rights of the peoples of the Earth least capable of adapting to the new conditions.

Hartmut ELSENHANS, *The New North-South in the New International System*

Despite the triumph of welfare state capitalism in the rivalry with statist real socialism, the economic impact of the capitalist center on the rest of the world is not sufficient for creating the conditions for capitalist growth. The rentier state will continue to exist in the South despite decreasing volumes of rent. The persistence of poverty in the South will erode the bargaining power of labor also in the North with the result of transferring the rentier state of the South to the North.

Dimitri UZUNIDIS, *Reflections on the Efficacy of Science and Technology in Developing Countries*

The acquisition and use of western technologies have been considered means of accelerating development in the Third World. In reality, only the "Newly Industrialized Countries" have benefited from the transfer of technology. In these countries, state authorities and businesses unite to develop the national capacity for scientific and technical potential. The scientific and technical effort of these countries is conditioned by their economic and political relations with the industrialized countries. The efficacy of the national capacity for scientific and technical potential of these countries is limited by the need to keep-up with technological developments, which are controlled by the industrialized countries.

Jean-Louis MARGOLIN, *The Autonomy of Politics and the End of Politics : From Eastern Europe to the New Industrial Countries of the Far East*

It is more than one step from Eastern Europe to the Far East, but these two regions are comparable. Over the long term, their economic development reveals