



## **Le rôle du secteur informel pour la croissance, l'emploi et le développement durable**

### **Eléments de réflexion**

# **Secteur informel, emplois et transformation structurelle**

## **Recommandations opérationnelles pour une politique efficace envers le secteur informel**

### ***Abstract :***

Le poids du secteur informel dans l'économie et l'emploi des pays à faible revenu, notamment sur le continent africain, impose de l'inscrire parmi les priorités de la communauté internationale en matière de développement. Ses nombreuses conséquences en termes de productivité, de compétitivité, d'environnement des affaires et de qualité des emplois offerts, en font l'un des freins majeurs à la diversification de ces économies vers des activités plus productives dans les secteurs agricoles et industriels, et à leur intégration dans les chaînes de valeur régionales et internationales.

A la lumière de travaux réalisés ces dernières années dans quelques pays francophones, le document examine les mécanismes qui peuvent conduire le secteur informel à prendre le pas sur le secteur formel, pénalisant l'emploi et la croissance, induisant des pertes de recettes fiscales, décourageant les investissements étrangers et réduisant le commerce formel intra-régional. L'auteur en tire des propositions d'actions, aux niveaux national, régional et global, pour permettre l'intégration progressive des entreprises dans le secteur formel, seul capable d'offrir des emplois de qualité aux populations jeunes et dynamiques des pays les moins avancés.

**Questions clés pour les participants :**

1. Quelle est l'expérience de votre pays en matière de contribution ou d'obstacle apportés par le secteur informel à la croissance, l'emploi et à un développement durable ?
2. Quels sont dans ce domaine les défis majeurs à surmonter et quelles politiques/mesures seraient à mettre en place pour cela, aux niveaux national, régional et international ?
3. Comment le G20 est-il en mesure d'apporter des réponses à vos questions et selon quelles directions?

## Introduction

Le secteur informel représente plus de 50% de la valeur ajoutée globale du PIB des pays à faible revenu, plus de 80% de l'emploi total et plus de 90% des emplois nouvellement créés dans ces pays. Ses implications sont donc fortes sur les opportunités d'emplois, la productivité, les recettes fiscales et la croissance économique. Dans le même temps, le secteur informel pose d'énormes défis en termes de connaissances puisque, par définition, quelques-uns, sinon la plupart des aspects de l'informel ne sont pas ou peu documentés.

Comprendre les dynamiques du secteur informel est pourtant crucial pour réaliser la transformation structurelle des économies les moins avancées, et les éloigner des activités agricoles de subsistance et informelles pour les conduire vers des activités plus productives, une croissance et des emplois de meilleure qualité. Un débat fondamental porte sur le fait de savoir si l'Etat doit chercher à formaliser l'informel, par la répression, ou si au contraire, il doit chercher à aider les activités concernées à augmenter leurs revenus et à générer des emplois, tout en restant informelles. D'une part, le secteur informel est une importante source d'emplois et de revenus pour les pauvres. L'incidence de la pauvreté monétaire est par exemple au Burkina Faso 12 fois plus importante parmi les ménages tirant leur revenu des activités informelles que parmi ceux évoluant dans le formel (Benjamin and Mbaye, 2012a<sup>1</sup>). D'autre part, l'informel freine les perspectives de développement des pays en raison de la concurrence déloyale qu'il fait aux entreprises formelles. Cette dualité crée une tension apparente entre l'opportunité de stimuler ou au contraire de réduire la taille du secteur informel. Une autre dimension du phénomène, souvent négligée, est l'hétérogénéité de l'informel, à laquelle devraient répondre des politiques publiques différenciées en conséquence.

La recherche sur le secteur informel dans plusieurs régions du monde a mis en évidence cinq principaux domaines d'intervention pour la politique économique. Ils sont examinés à la lumière de travaux récents sur le secteur informel dans quelques pays francophones d'Afrique.

### 1. Apporter des améliorations à tous les niveaux du spectre de l'informel

Le secteur informel comprend toutes les activités opérant en dehors du système fiscal et légal, sur lesquelles nous ne disposons pas, de ce fait, d'informations statistiques fiables. Cette définition renvoie à la très grande diversité et à la complexité du secteur informel en Afrique. Beaucoup d'entreprises sont des micro-entreprises, tandis que d'autres font partie de réseaux plus importants à l'échelle nationale ou internationale. Certaines entreprises sont à la fois dans le formel et l'informel et la distinction entre les statuts formel et informel de l'entreprise devrait être considérée de façon continue et non pas dichotomique (Benjamin et Mbaye, 2012a, 2012b<sup>2</sup>; Steel and Snogross 2008<sup>3</sup>, Henley et al. 2006<sup>4</sup>). Beaucoup d'entreprises ont un identifiant fiscal, et certaines parmi elles ont même des relations contractuelles avec des multinationales. L'informel répond donc à des caractéristiques très diverses et les entreprises devraient être classées selon un continuum, en fonction du nombre de caractéristiques informelles qu'elles manifestent. La politique économique devrait refléter cette hétérogénéité : les grandes entreprises qui pourraient sans problème se formaliser mais qui choisissent de ne pas le faire, devraient être sanctionnées, alors que les entreprises de taille très réduite, devraient plutôt bénéficier d'assistance pour améliorer leur productivité. Cette hétérogénéité devrait faire l'objet de davantage d'investigation, en même temps que les politiques ciblant les différents types d'entreprises, dans l'optique de stimuler la productivité et l'emploi.

**Actions à entreprendre :** Développer un agenda de recherche et un plan d'actions pour étudier et implémenter les politiques d'assistance aux petites entreprises informelles visant à augmenter leur productivité, et dans le même temps, amener les grandes entreprises informelles à respecter leurs obligations fiscales et réglementaires.

## **2. Développer la gouvernance et le partenariat public-privé pour la mise en œuvre de réformes mutuellement bénéfiques**

Le caractère dualiste de la plupart des économies africaines, caractérisées par un large secteur informel échappant au paiement des impôts, peut être un obstacle à une croissance durable. Le secteur formel, réduit à sa plus simple expression et comprenant principalement l'investissement privé étranger, doit supporter un fardeau fiscal complètement disproportionné, qui obère sa compétitivité. A l'inverse, la contribution du secteur informel au recouvrement fiscal contraste très fortement avec sa part dans la valeur ajoutée globale. N. Benjamin et A.A. Mbaye (2012a) relèvent que dans les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone, les grandes entreprises formelles contribuent pour plus de 95% des recouvrements fiscaux, alors que le secteur informel contribue pour moins que 3%, contrastant avec plus de 50% de contribution à la valeur ajoutée globale. Cette dualité formel/informel conduit à un cercle vicieux dans lequel les taxes et autres charges réglementaires s'accumulent sur le secteur formel, conduisant celui-ci à se rétrécir au fil de la fermeture de ses entreprises ou de leur intégration au sein du secteur informel, et de la diminution de l'investissement étranger. De plus, on note un phénomène de harcèlement envers le secteur formel de la part des autorités fiscales. En Afrique de l'Ouest, beaucoup de dirigeants d'entreprises formelles se plaignent qu'une fois identifiés par le fisc, ils font l'objet de nombreuses inspections et de redressements fiscaux répétés (Benjamin and Mbaye 2012a).

La littérature économique récente met en relief le rôle de la « tax morale », (qu'on pourrait traduire par « civisme fiscal »), considérée comme un important déterminant de l'ampleur de l'évasion fiscale et plus généralement, de l'informel (Perry et al. 2007<sup>5</sup>). Cette notion fait référence à la perception du niveau d'honnêteté et d'équité du régime fiscal ainsi qu'à l'utilisation judicieuse des produits de l'impôt par l'Etat. En Amérique Latine par exemple, on a constaté que les pays dans lesquels les contribuables sont confiants en la bonne gestion des fonds publics ont des niveaux de recouvrement plus élevés que les autres. Cette conclusion est fortement corroborée en Afrique de l'Ouest par les travaux de N. Benjamin et A.A. Mbaye (2012a), qui ont observé que les pays où le niveau de satisfaction quant à la gestion des ressources publiques est le plus faible sont également ceux qui connaissent le niveau d'évasion fiscale le plus élevé.

Concernant les effets de l'intervention de l'Etat, les conclusions de la recherche sur l'environnement de l'entreprise dans les pays en développement sont assez mitigées. D'un côté les politiques destinées à accroître la productivité des firmes informelles, notamment par la formation et le crédit bonifié, sont considérées comme nécessaires, même si leur efficacité laisse souvent à désirer. D'un autre côté, l'Etat est souvent perçu comme un poids pour le secteur privé, du fait de l'importance du niveau des prélèvements, des rigidités réglementaires, etc., que ses interventions induisent. Une approche plus nuancée du rôle de l'Etat devrait être privilégiée. Les outils de régulation et leurs mécanismes opératoires sont certes importants, mais il existe de multiples autres facettes transversales du « système », telles que la qualité du service public, la gouvernance, la neutralité de l'Etat, les diverses formes de défaillances de l'Etat, etc., qui ne devraient pas être occultés. Par exemple, les firmes informelles se plaignent souvent autant des lourdeurs et rigidités liées aux règles fiscales et réglementaires que l'Etat met en place pour l'entreprise privée, que des difficultés pratiques pour s'y conformer ou du manque de transparence. Par conséquent, autant l'Etat que les entreprises ont intérêt à la mise en place de réformes devant conduire à un niveau satisfaisant de recouvrement fiscal et d'amélioration sensible du niveau et de la qualité du service public.

**Actions à entreprendre:** Lancer des négociations entre le public et le privé pour améliorer à la fois les performances de l'Etat dans la délivrance des services publics et le niveau de contribution à l'impôt des différents acteurs. Un tel dialogue, qui doit être profitable aux deux parties, devrait inclure les acteurs de l'informel et aller au-delà des parties ayant plutôt intérêt au statu quo.

### 3. Renforcer les capacités des travailleurs et améliorer les services aux entreprises

La recherche indique une forte corrélation entre les qualifications professionnelles de base et les performances de la main-d'œuvre. Ainsi, les travailleurs les mieux formés sont en général ceux qui atteignent un niveau de productivité et de revenu plus élevé. Cette corrélation reste vraie dans le secteur informel, malgré les faibles niveaux de rentabilité qui y sont observés. Pour autant, on observe entre le formel et l'informel de fortes différences en matière d'accès à l'éducation et aux autres services sociaux de base, qui conduisent à des écarts considérables de niveaux de qualification, de productivité, et de revenus.

Beaucoup d'études ont montré qu'il existe un écart de productivité et de gain substantiels entre les entreprises du formel et de l'informel, en Afrique comme ailleurs dans le monde. Par exemple, Roubeaud et Torelli<sup>6</sup> (2013) ont estimé que le niveau de salaire dans le formel est deux fois supérieur à celui de l'informel au Cameroun et en RDC, 3 fois au Sénégal, et 3,6 fois en Côte d'Ivoire. L'existence d'un lien causal bidirectionnel entre le statut formel/informel de l'entreprise et son niveau de productivité est fortement documentée par la recherche. Et lorsque les différents segments de l'informel sont bien mis en évidence, on constate en outre que les niveaux d'informalité et de productivité sont fortement et significativement corrélés, pour plusieurs raisons. L'informel est sujet à des faiblesses propres, telles que le manque de transparence, le faible niveau de connaissance de leur propre comptabilité par les acteurs, les stratégies de positionnement pour le contrôle de rentes, et l'allocation sous-optimale des ressources (en particulier, du fait du rôle de la famille comme pourvoyeuse de financement). Le statut d'informel éloigne également les entreprises des techniques managériales modernes et des programmes de formation professionnelle pour les travailleurs ; ceci limite d'autant leur potentiel de croissance et leur accès au marché mondial. La relation joue également dans l'autre sens : une faible productivité peut conduire à un statut informel à travers un processus d'auto-sélection des entreprises selon la qualité du management. Selon ce dernier raisonnement, les entreprises faiblement productives, qui ne pourraient pas survivre dans un environnement formel, sont poussées vers l'informel par un processus de sélection naturelle.

Dans ce contexte, accroître la productivité des petites entreprises informelles devient hautement prioritaire. Parmi les recommandations de politique publique contenues dans la littérature qui mettent l'accent sur l'accès des petites entreprises informelles aux services sociaux de base et sur les programmes de formation professionnelle, beaucoup ont été essayées en Afrique, avec un succès plutôt mitigé. Souvent, il s'avère difficile de tirer les leçons de telles expériences parce que la plupart de ces programmes ont été faiblement évalués. Par ailleurs, nous avons probablement besoin de méthodes alternatives pour appréhender le succès de tels programmes : au lieu de se limiter à leur faisabilité financière et à la longévité des unités ayant bénéficié de ces appuis, on devrait plutôt chercher à déterminer s'ils ont contribué à faire baisser la pauvreté et à dispenser les types de formation et de qualification requis pour améliorer les performances des bénéficiaires. Il semble toutefois que ce soit auprès des petites entreprises familiales et des micro-entreprises, c'est-à-dire celles qui ont plus tendance à employer les pauvres, que ces programmes sont les plus performants et utiles. Par conséquent, les programmes de mise à niveau et de renforcement des capacités destinés aux entrepreneurs et travailleurs informels apparaissent comme des moyens efficaces pour augmenter la contribution de l'informel à une croissance inclusive.

**Actions à entreprendre:** Poursuivre le développement des programmes visant, par l'accès à la formation et aux services sociaux de base, le renforcement des acteurs les plus vulnérables et la performance des plus petites entreprises du secteur informel, sans forcément avoir pour objectif de les formaliser ou de les taxer davantage.

#### **4. Secteur informel et commerce transfrontalier : réduire les incitations à la contrebande et faire du commerce un outil d'intégration régionale et de développement**

En Afrique, malgré la multiplicité des schémas d'intégration régionale visant à promouvoir le commerce entre les Etats, le volume du commerce intra-régional officiellement enregistré reste très faible, mais la contrebande est massive. Ce commerce transfrontalier devrait être placé dans le contexte plus large du rôle dominant de l'informel (Benjamin and Mbaye 2012a). Le commerce transfrontalier est en effet étroitement lié au réseau du commerce de gros et de détail, largement dominé par le secteur informel. Il implique le concours d'acteurs et de pratiques formels et informels, dans un jeu très complexe. Les réseaux ethniques et religieux, qui sont déterminants dans l'organisation et la structuration du secteur informel, prennent là la forme d'institutions parallèles souvent plus efficaces et puissantes que les institutions officielles (Golub and Hansen-Lewis 20127; Benjamin, Golub and Mbaye 20148). On note que les entreprises du gros informel et les réseaux de parenté transcendant les frontières des Etats-nations jouent un rôle de premier plan dans le commerce transfrontalier.

Les différences observées au niveau des barrières commerciales et de la facilitation du commerce sont les déterminants les plus importants du commerce transfrontalier, qui est une source importante de revenus, d'emplois, et paradoxalement de ressources fiscales, pour les Etats-entrepôts. Les biens y sont importés légalement avant d'être réexportés illégalement. Cette forme de commerce, cependant, repose sur des fondements assez fragiles, et pourrait difficilement conduire à un développement à long-terme, du fait de sa dépendance aux politiques plus ou moins protectionnistes des pays voisins et de son caractère souterrain.

Davantage de recherche est nécessaire pour comprendre comment le commerce informel affecte les relations entre les pays en développement et les réseaux de distribution internationaux, et aussi comment le commerce informel affecte les autres activités informelles, les activités douanières, et la gestion des frontières.

**Actions à entreprendre :** Au niveau global, revoir les clauses qui y encouragent le commerce informel dans les politiques commerciales et poursuivre les réformes liées à la gouvernance, telles que l'interconnexion des réseaux de la douane et des impôts, pour rendre les réseaux commerciaux plus transparents et mieux à même d'intégrer les pays en développement (africains en particulier) dans l'économie mondiale. Au niveau régional, mieux coordonner les politiques économiques afin de réduire les incitations aux comportements illégaux et d'éviter les distorsions qui font le lit de la contrebande, notamment en harmonisant les barrières tarifaires et non tarifaires au sein des espaces régionaux, et en mettant sur pied des institutions plus solides, permettant d'endiguer les comportements opportunistes. Enfin, dans le même temps, prendre en compte l'impact du commerce informel dans les régions frontalières démunies et développer les sources alternatives de revenus.

#### **5. Transformer le défi démographique en opportunité: vers un meilleur ciblage des secteurs de spécialisation et la mise en place d'un environnement des affaires spécialisé et localisé**

L'essor du secteur informel reflète le manque d'opportunité d'emplois dans le secteur moderne pour absorber la croissance de l'offre de travail résultant de la croissance démographique et de l'exode rural. La création d'emplois massifs pour la jeunesse est actuellement le défi le plus important auquel les pays africains doivent faire face. Au Niger, par exemple, le taux de croissance démographique se situe à environ 4% par an. A ce rythme, la population doublera tous les 17 à 18 ans. La jeunesse représente plus de 65% de la population et est majoritairement soit au chômage soit sous-employée, avec seulement 2 à 8% trouvant un emploi dans les secteurs public et privé formels (Golub and Hayat, 2014<sup>9</sup>). Ces tendances démographiques exercent de très fortes pressions sur le niveau de vie des populations. L'incidence de la pauvreté est plus élevée en Afrique sub-saharienne que partout ailleurs, avec une proportion allant jusqu'à 80% de la population qui vit avec moins de 2 dollars par

jour. Beaucoup de pays en développement ont utilisé leur abondante force de travail comme la base d'une stratégie d'exportation fondée sur la main-d'œuvre non qualifiée. L'Afrique pourrait et devrait suivre la même voie. La faiblesse de la demande de travail dans le secteur formel en Afrique s'explique par l'effet combiné d'une faible productivité, et d'un coût de la main-d'œuvre - rapport du salaire en dollar à la productivité - plus élevé en Afrique que dans la plupart des pays en développement, situation aggravée par la surévaluation du taux de change. Ce niveau élevé du coût unitaire relatif de la main-d'œuvre obère la compétitivité des pays africains, notamment dans le secteur manufacturier (Golub and Mbaye 2002<sup>10</sup>).

L'Afrique peut avoir un avantage comparatif important dans l'industrie légère et dans l'agriculture en général (incluant des produits comme l'arachide, le coton, l'horticulture et la pêche). Cependant la morosité de l'environnement de l'entreprise et la faible organisation de l'activité productive nuisent autant à l'agriculture qu'à l'industrie, en même temps qu'elles découragent les exportations et les investissements étrangers (Golub and Mbaye 2002, Mbaye 2005<sup>11</sup>, Golub and McManus 2008<sup>12</sup>). L'amélioration de la compétitivité dans l'agriculture et dans le secteur manufacturier s'avère donc importante pour absorber les activités informelles de subsistance, notamment dans les villes.

**Actions à entreprendre:** Réduire les obstacles à l'investissement, notamment dans les secteurs d'activité qui sont intensifs en main-d'œuvre non qualifiée, tant dans l'agriculture que dans l'industrie. Les bailleurs de fonds, les Etats, les investisseurs privés et les entrepreneurs locaux devraient à cet égard travailler la main dans la main pour identifier les barrières qui entravent la compétitivité. Les exemples de réussite, comme les activités d'exportation de café au Rwanda ou les fabriques de chaussures en Ethiopie (Brenton et al 2009<sup>13</sup>, Dihn et al 2012<sup>14</sup>), devraient être étudiées dans la perspective d'en tirer les leçons pertinentes et de les adapter aux conditions et circonstances particulières de chaque pays.

---

<sup>1</sup> Benjamin N., and A.A. Mbaye (2012a). 'The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity and Institutions'. Washington, DC: World Bank.

<sup>2</sup> Benjamin N., and A.A. Mbaye (2012b). 'Informality, Productivity, and Enforcement in West Africa: A Firm-Level Analysis'. Review of Development Economics.

<sup>3</sup> Steel, W.F., and D. Snodgrass (2008). 'Raising Productivity and Reducing Risks of Household Enterprises: Diagnostic Methodology Framework'. World Bank Africa Region Analysis on the Informal Economy. Washington, DC: World Bank.

<sup>4</sup> Henley, Andrew & Arabsheibani, Reza & Carneiro, Francisco G., (2006). "On Defining and Measuring the Informal Sector," IZA Discussion Papers 2473, Institute for the Study of Labor (IZA) and World Bank Policy Research Working Paper 3866, March 2006.

<sup>5</sup> Perry G.E., W.F. Maloney, O.S. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra-Chanduvi (2007). 'Informality: Exit and Exclusion'. Washington, DC: The World Bank.

<sup>6</sup> Roubaud, Francois and Constance Torelli (2013), "Employment, Unemployment and Working Conditions in Urban Labor Markets of Sub-Saharan Africa: Main Stylized Facts," in Philippe de Vreyer and Francois Roubaud, eds, *Urban Labor Markets in Sub-Saharan Africa*, World Bank, pp. 37-80.

<sup>7</sup> Golub, S. and J. Hansen-Lewis (2012). 'Informal Trading Networks in West Africa: The Mourides of Senegal/The Gambia and the Yoruba of Benin/Nigeria'. In N. Benjamin, and A.A. Mbaye (eds), *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity, and Institutions*. Washington, DC: World Bank.

<sup>8</sup> Benjamin N., S. Golub, and A. A. Mbaye (2014). 'Informality, Regional Integration and Smuggling in West Africa'. Forthcoming in *Borderland Studies*.

<sup>9</sup> Golub, S. and Hayat, F. (2014). 'Employment, Unemployment and Underemployment in Africa.' WIDER Working Paper WP/2014/13.

<sup>10</sup> Golub, S.S. and A.A. Mbaye (2002). 'Obstacles and Opportunities for Senegal's International Competitiveness: Case Studies of the Peanut Oil, Fishing and Textile Industries'. World Bank Africa Region Working Paper 37. Washington, DC: World Bank.

- 
- <sup>11</sup> Mbaye, A.A. (2005). 'Sanitary and Phytosanitary Requirements and Developing Country Agro Food exports: An Assessment of the Senegalese Groundnut Sector'. World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper. Washington, DC: World Bank.
- <sup>12</sup> Golub, S.S. and J. McManus (2008). 'Horticulture Exports and African Development'. Paper prepared for UNCTAD. Mimeo.
- <sup>13</sup> Brenton, P., R. Newfarmer, and P. Walkenhorst (2009). 'Avenues for Export Diversification: Issues for Low-Income Countries'. MPRA, Commission on Growth and Development Working Paper 47. Munich: MPRA.
- <sup>14</sup> Dinh, H.T., V. Palmade, V. Chandra, and F. Cossar (2012). *Light Manufacturing in Africa: Targeted Policies to Enhance Private Investment and Jobs*. Washington, DC: World Bank.