

DEVELOPPEMENT ET ECONOMIE INFORMELLE EN AMERIQUE LATINE

Lawrence CHICKERING

Mon intérêt pour l'économie informelle date de novembre 1987. C'est à cette époque que Hernando de Soto a publié un ouvrage désormais classique, intitulé *L'autre sentier* (El Otro Sendero). Par cet ouvrage, Hernando de Soto s'opposait ouvertement à la guérilla terroriste "*Le Sentier Lumineux*" (El Sendero Luminoso) qui fait encore aujourd'hui des ravages au Pérou. A l'époque, j'ai présenté de Soto à un spécialiste de stratégie à Washington qui l'a conseillé sur le type et l'épaisseur de gilet pare-balles à porter une fois rentré chez lui. Depuis, son bureau à Lima a fait l'objet de deux attentats à la bombe qui ont tué trois de ses collaborateurs. Ceci démontre bien les passions et les dangers que suscite son discours.

J'entends par "*économie informelle*" les activités par nature licites, mais qui deviennent illicites en vertu de lois et règlements décrétés par le gouvernement. En revanche, le trafic de drogue ne fait pas partie du secteur informel de l'économie d'un pays. Economie informelle, cela signifie pour moi que certains construisent des maisons sans permis de construire, que d'autres conduisent des camions sans permis de conduire, ou bien encore vendent leurs biens sur des marchés sans autorisation, etc...

Une grande part de la
population active
travaille en marge de
l'économie formelle.

Ce sont là des activités que de Soto a étudiées au Pérou et que j'ai étudiées moi-même dans d'autres pays. Le message contenu dans l'ouvrage de de Soto a eu un impact extraordinaire dans tous les pays d'Amérique Latine. Hernando de Soto a été le premier à démontrer qu'une part considérable de la population active en Amérique du Sud travaille en marge de l'économie formelle, c'est-à-dire qu'elle fonctionne sans possibilité de recours aux institutions juridiques et financières, mises en place et reconnues par l'Etat. La première édition de son livre *L'autre sentier* fut épuisée en deux jours, la seconde en quatre jours et la troisième en trois semaines ; son ouvrage est ainsi devenu le plus grand best-seller de l'histoire péruvienne. Toute une industrie s'est développée autour de son livre qui a été vendu à 100 000 exemplaires en l'espace d'un an dans un

grand nombre de pays latino-américains. Depuis, il a été traduit dans de nombreuses langues et sera disponible en version française en 1993, en France et en Afrique francophone.

Les leçons d'Hernando de Soto

Les conclusions tirées par de Soto sont simples à résumer. Selon lui, environ 50% de la population active péruvienne travaillent dans l'économie informelle, ce qui ne laisse aucune trace dans la comptabilité nationale, et n'ont aucun accès aux institutions juridiques ou financières officielles. Cette moitié de la main-d'oeuvre globale représente 60% d'heures travaillées, produisant environ 40% du revenu national. A Lima, l'économie informelle occupe une position tout à fait dominante dans certains secteurs, tels que les transports en commun (95%), les logements (42%) et les marchés (83%).

De Soto n'a pas été le premier à étudier l'économie informelle. Les premiers travaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans ce domaine datent du début des années 1970, mais ceux-ci avaient une approche plus sociologique et ont conclu au caractère "pathologique" et dysfonctionnel de l'économie informelle. Le secteur informel était par conséquent un "problème" qu'il fallait résoudre. De Soto, en revanche, soutient que l'économie informelle doit au contraire être regardée comme un atout extraordinaire, capable de contribuer de manière décisive au développement économique des pays les plus pauvres, à condition que les énergies qu'elle contient soient libérées et que les obstacles politiques et institutionnels à son épanouissement soient éliminés.

La raison pour laquelle la moitié de la population active au Pérou choisit de travailler "au noir" est tout simplement due aux coûts bureaucratiques exorbitants qui empêchent effectivement tout accès à l'économie officielle. Cela concerne les coûts d'enregistrement ainsi que les frais de fonctionnement d'une entreprise légale. Dans son étude la plus célèbre, qui témoigne également de son don théâtral pour attirer l'attention du public, de Soto fait état des énormes difficultés qu'il faut parvenir à surmonter afin d'enregistrer une entreprise. Il cite l'exemple d'une petite manufacture de couture, équipée de deux machines à coudre. Durant 289 jours, à raison de 8 heures par jour, des gens sont allés d'un bureau à l'autre pour solliciter les permis requis. Ils ont dû payer deux fois des pots de vin et à huit reprises les représentants de l'administration ont proposé des arrangements moyennant paiements illicites. Le même processus d'enregistrement demande 4 heures de formalités à Tampa en Floride et 6 heures à New York.

L'économie informelle
représente 60% d'heures
travaillées...

... et produit 40% du
revenu national.

Les coûts bureaucra-
tiques exorbitants
empêchent effective-
ment tout accès à
l'économie officielle.

40% du temps de travail administratif dans les PME sont consacrés à certifier la conformité aux lois.

De Soto a également étudié les délais d'obtention de titres de propriété foncière. Ceci est un problème important car, dans tous les pays, les terres constituent une source importante de capitaux au titre de garantie permettant l'obtention de prêts. Il s'avère qu'au Pérou, ce processus se décompose en 207 démarches bureaucratiques distinctes auprès d'une cinquantaine d'instances administratives, ce qui suppose de consacrer 6 heures par jour pendant 6 ans et demi pour y parvenir. De même, l'équipe de de Soto a estimé qu'environ 40% du temps de travail administratif dans les petites entreprises officiellement enregistrées sont consacrés à certifier la conformité aux lois en vigueur. 20% seulement des coûts administratifs concernent la fiscalité alors que les 80% restants représentent différentes procédures bureaucratiques.

Les coûts de l'exclusion

Dans recours au droit contractuel, les acteurs de l'économie informelle sont condamnés à traiter avec des gens qu'ils connaissent bien.

Il en résulte que les frais de fonctionnement associés à la création et au fonctionnement des commerces sont énormes. Les citoyens désireux de faire du commerce sont en conséquence obligés de renoncer en premier lieu aux institutions qui facilitent le commerce : le droit contractuel, le droit civil, la faillite, la sécurité sociale et autres organismes d'Etat. Ce qui en résulte pour les individus et ce qui est significatif pour l'économie dans son ensemble, est que, sans possibilité de faire appliquer les contrats par la loi, ils sont incapables d'établir des relations commerciales formelles. Il s'ensuit que les acteurs de l'économie informelle traitent en priorité avec les gens qu'ils connaissent, c'est-à-dire le plus souvent des amis et des membres de la famille. Cela signifie que le volume des activités reste peu important : le secteur informel ignore les avantages des économies d'échelle, ce qui freine de manière décisive son développement.

Si les coûts économiques sont élevés, les coûts politiques sont probablement aussi importants, si ce n'est plus. Au Pérou, la moitié de la population (les gens les plus pauvres) est effectivement exclue d'une participation à la vie économique et sociale du pays. C'est cette catégorie sociale que la guérilla *El Sendero Luminoso* essaie de rallier à ses causes révolutionnaires. En grande partie, l'instabilité de la situation politique est due à la colère de ceux qui sont écartés de la société. A l'heure actuelle, la situation est particulièrement dangereuse, car au fil des ans ces gens se sont procuré des armes, parfois même avec l'aide de l'Etat. Un grand nombre d'organisations informelles combattent à présent la guérilla. Ces milices sont susceptibles de présenter également une menace militaire à terme, à

moins de leur donner la possibilité de participer à la vie économique et sociale du Pérou.

Une solution radicale qui fait l'unanimité

Un élément intéressant dans les études faites par de Soto concerne son usage de la langue. Dans une société aussi profondément divisée au niveau politique que le Pérou, il s'est servi d'un vocabulaire politique où les différences entre catégories sociales se sont effacées, et dans lequel les notions de capitalisme et de socialisme ont été inversées. De Soto est l'homme qui a dit que les classes aisées au Pérou ne sont pas du tout capitalistes, mais au contraire mercantilistes au sens des classes privilégiées des 18ème et 19ème siècles en Europe. Celles-ci étaient dans le commerce uniquement en vertu d'octrois délivrés par le pouvoir royal. Les seuls vrais capitalistes au Pérou, d'après de Soto, sont les pauvres et les minorités qui exercent librement leurs occupations sur un marché entièrement dépourvu de réglementations, et le plus souvent dans la rue. C'est là que réside, pour lui, la véritable réserve d'énergie entrepreneuriale du pays.

Il a ainsi radicalement modifié le langage politique et offert une vision où ces entrepreneurs clandestins participent enfin pleinement à la vie sociale. Il a rallié à sa cause l'ensemble de l'échiquier politique. Le candidat conservateur aux élections présidentielles, le romancier Mario Vargas Llosa, a préfacé **L'autre sentier** ; le candidat centriste (et aujourd'hui le président) Alberto Fujimori, a fini par soutenir de Soto et lui a même proposé le poste de Premier ministre. De Soto a refusé, mais a accepté de devenir son conseiller. Enfin, le candidat marxiste Alfonso Barantes souhaitait avoir de Soto comme vice-président. Autrement dit, le message de Hernando de Soto a fait l'unanimité de l'ensemble de la classe politique péruvienne.

Un réservoir d'énergie entrepreneuriale

Le point le plus important est peut-être que de Soto n'ait pas considéré que les pauvres représentaient le plus grand problème, mais au contraire une ressource extraordinaire d'énergie entrepreneuriale avec un potentiel de développement insoupçonné. Si de Soto a choisi de mettre en valeur les gens les plus pauvres dans son étude sur l'économie informelle, d'autres études réalisées dans différents pays latino-américains ont démontré que le comportement propre à l'économie informelle se retrouve dans chaque catégorie sociale.

Les seuls vrais capitalistes au Pérou sont les pauvres !

Les pauvres ne représentent pas un problème...

...mais constituent au contraire le grand espoir pour l'Amérique Latine.

L'exemple le plus significatif est celui de l'Argentine qui, dans les années 1920, occupait le septième rang mondial et qui, à la fin des années 1980, se trouvait relégué en 40ème position. En effet, en 1990 les salaires dans le secteur industriel étaient équivalents à ceux de l'Inde.

Ceci s'explique principalement par l'extrême réglementation et le niveau très élevé des impôts qui ont poussé l'ensemble de la population et leurs activités à la clandestinité. Trois salariés sur cinq en Argentine travaillent dans l'économie souterraine, produisant 60% du revenu national. D'après une estimation, 3% des personnes théoriquement contribuables paient effectivement des impôts. Une enquête récente a révélé que 40% des salariés ont indiqué de fausses adresses aux autorités fiscales : une personne déclarait résider au milieu d'une rivière, l'autre sur un stade de football. Ce qui montre bien à quel point les autorités sont ridiculisées : malgré ses efforts, l'Etat a fini par perdre tout contrôle.

L'économie informelle est universelle

Les études portant sur l'Argentine et d'autres pays ont toutes conclu à la responsabilité des politiques pour expliquer la croissance incroyable de l'économie informelle. Lors de la rédaction de l'ouvrage **The Silent Revolution**, nous avons réuni à Lima des représentants de quelques pays asiatiques (Thaïlande, Bangladesh, Sri Lanka, Philippines) pour étudier dans quelle mesure l'approche de Hernando de Soto était applicable aux autres pays sous-développés. Pour chaque pays, les conclusions étaient essentiellement les mêmes : plus de 50% de la main-d'oeuvre travaillent dans l'économie informelle, produisant entre 40 et 60% du revenu national.

Au Bangladesh, plus de 70% de la population active travaillent dans l'économie souterraine.

Au Bangladesh, la part s'élève à plus de 70% de la population active en zone urbaine et vraisemblablement à 80-90 % en zone rurale. Non seulement le degré d'"informalité" est élevé, mais dans certains pays, par exemple aux Philippines, le secteur informel va croissant. Une étude de 1983 montre qu'aux Philippines plus de 70% de la main-d'oeuvre non-agricole, 93% dans le commerce et 86% dans les transports relèvent du secteur informel. Ces chiffres traduisent une aggravation du problème par rapport aux décennies précédentes.

Sur un point, notre étude diverge de celle d'Hernando de Soto : celui-ci imputait le développement de l'économie souterraine à la multitude de lois et règlements **en général** qui pèse sur l'enregistrement d'entreprises commerciales et les titres de propriété foncière. Nous pensons que les comportements informels dans la

plupart des pays étudiés peuvent être davantage attribués à des règlements inhérents à des activités et des secteurs particuliers. Ce sont, par exemple, la limitation du nombre de camions autorisés à circuler sur les routes, les restrictions en matière de construction de logements et de types de véhicules autorisés pour les transports en commun, etc...

L'importance des facteurs culturels

Si l'on doit tirer une conclusion du rôle et du développement de l'économie informelle, il importe d'évoquer non seulement l'aspect économique, mais aussi le contexte politique et culturel. Même si je n'ai pas étudié les pays africains, excepté le Maroc, je pense que le facteur culturel est extrêmement important en Afrique, à en juger par les commentaires qui ont déjà été faits. L'impression globale que donne l'étude des pays en voie de développement est que l'économie se décompose en réalité en quatre secteurs. Le premier est celui de la manufacture moderne qui, le plus souvent, est contrôlé d'une part par l'Etat et d'autre part par le secteur privé. Le second concerne l'infrastructure, lui aussi partagé entre le public et le privé. Le troisième, l'agriculture, est dans la plus grande part privé. Le quatrième et dernier secteur se compose de petites et moyennes entreprises qui sont pour la plupart également privées.

Un schéma de développement dualiste

En règle générale, les pays en voie de développement concentrent leur attention exclusivement sur les deux premiers secteurs et négligent l'agriculture et les PME. Ceci a pour résultat que les petites entreprises fortement capitalistiques ne sont pas en mesure d'embaucher un grand nombre de personnes, alors que la majorité des pays en voie de développement bénéficient justement d'une grande réserve de main-d'oeuvre. Il s'ensuit que l'économie et la société se développent selon un schéma dualiste, soutenu par le pouvoir politique : la première moitié est légale et privilégiée, la seconde illégale et pauvre. Le défi à relever pour les pays en voie de développement consiste donc à mettre fin à cette discrimination, à rompre avec le schéma dualiste qui favorise le secteur moderne et privilégié, afin de donner une chance aux secteurs souterrains qui emploient la grande majorité de la population.

Les raisons sont à la fois économiques et politiques. La raison économique est qu'aucun développement réel n'est possible si la moitié ou les deux tiers de la population sont exclus, au profit

La société est partagée
entre une moitié légale
et privilégiée, et une
autre, illégale et
pauvre.

Aucun développement réel n'est possible si la moitié ou les deux tiers de la population sont exclus de la vie économique.

d'efforts visant une petite minorité du pays en question. Au Bangladesh, par exemple, 5% seulement de la population active travaillent dans la manufacture, mais ne produisent que 2% du PIB. La raison politique est que le fait d'exclure une large part de la population des activités économiques légales ne peut qu'aggraver l'instabilité politique et l'inquiétude de catégories sociales importantes qui sont alors une proie facile pour des mouvements tels que la guérilla au Pérou.

Les gens qui travaillent dans le secteur informel sont confrontés à un grand nombre de problèmes. D'abord, ils font partie des couches les plus démunies de la société et n'ont donc aucun accès aux institutions officielles (la justice, le droit civil, etc...). Ensuite, puisqu'ils sont condamnés à la clandestinité et par conséquent à l'illégalité, ils doivent souvent verser de l'argent afin de pouvoir conserver le "privilège" de travailler de manière informelle. Dans notre livre, nous avons étudié comment à Bangkok les propriétaires de petites entreprises de transport ont acheté aux policiers le privilège de continuer à travailler. Cet exemple ne fait que refléter le mode de fonctionnement d'un phénomène général.

De plus, la politique qui vise à favoriser les grandes entreprises revient à détourner les capitaux au détriment des petites entreprises. Parfois, la discrimination contre les PME du secteur informel prend des formes assez directes : au Bangladesh, les entreprises de textiles doivent payer un droit de douane de 90% sur l'importation de fils. En Thaïlande, par la réglementation, l'Etat rend très onéreuse la location de certains équipements pour les PME : à mesure que l'entreprise s'agrandit, le loyer baisse. On pourrait multiplier les exemples.

Au-delà des considérations morales, une autre raison d'éliminer les structures de type dualiste et discriminatoire est que le secteur informel a depuis longtemps fait montre de ses capacités de développement. Ceux qui considèrent que les pauvres constituent un problème qu'il faut résoudre - et c'est l'attitude dominante au sein de l'establishment politique en Europe et aux Etats-Unis - auraient sans doute du mal à comprendre l'expérience de la Grameen Bank au Bangladesh. Cette banque prête en moyenne 67 dollars aux femmes des communautés rurales, et c'est au moment où ces femmes viennent pour leur premier remboursement qu'elles se sentent responsables de leurs vies, et donc indépendantes. Cet exemple prend le contrepied de l'attitude souvent exprimée par les Occidentaux en matière d'aide au développement. Un grand nombre d'expériences similaires actuellement en cours aux Etats-Unis révèlent que les pauvres ont beaucoup plus d'initiatives et d'énergie que ce que l'on pourrait penser.

Les Etats qui reconnaissent l'importance de l'économie informelle peuvent être assurés du soutien d'une large part de la population.

Conclusion

De nombreux pays africains luttent pour établir des institutions politiques légitimes. A cet égard, il me semble que l'économie informelle a un rôle tout à fait déterminant à jouer : les Etats qui consentent à reconnaître l'importance de l'économie informelle peuvent être assurés du soutien politique d'une large part de la population. Ainsi, c'est dans l'économie informelle que réside la réponse au dilemme de l'instabilité politique et de la diversité ethnique. C'est en ce sens qu'elle permet aux individus de rester maîtres de leur destin.