

JFA-PRESSA / SENEGAL

SEMINAIRE DE FORMATION  
DES MEMBRES DU RESEAU NATIONAL

12-14 octobre 99

**Programme pour l'emploi  
en milieu urbain**

*Par Socé SENE*

*Personne ressource/Consultant*

*Tél Domicile 221 827 63 69 Cellulaire 633 41 29*

*Email : ssene@hotmail.com*

*SENEGAL*

14 pages

## L'Emploi en milieu urbain

On a beaucoup écrit au sujet du secteur non structuré au cours des vingt dernières années. Le contenu des publications a été largement axé sur les concepts.

Pour mieux situer la problématique attachée à la promotion de l'emploi en milieu urbain, il convient d'aborder la communication par une revue des concepts attachés au secteur en question, ses caractéristiques, sa place dans l'économie et l'emploi, ses atouts, ses contraintes et les acteurs qui y évoluent.

### ⇒ Un secteur aux multiples dénominations et définitions

Dans les théories du développement, deux types d'approches des secteurs de l'économie sont en général notées: les **approches dualistes** qui sont les plus nombreuses et les **approches trialistes**. Selon que l'on se situe dans l'une ou l'autre des approches, les appréciations que l'on a du secteur informel varient.

#### Les approches dualistes

Les approches dualistes distinguent deux grands secteurs dans les économies des pays en développement : le secteur traditionnel et le secteur moderne.

Selon **Boeke**, économiste néerlandais (1947), les économies des pays colonisés et en voie de développement se caractérisent par un dualisme, d'un côté il y a la **ville**, dominée par les entreprises capitalistes et de l'autre, la **campagne** où règne un mode de production pré-capitaliste, c'est à dire de l'autosubsistance.

Boeke considère le dualisme non pas comme un phénomène temporaire, mais comme quelque chose de permanent, qui s'explique par une quasi-absence d'évolution du système économique pré-capitaliste vers le système capitaliste.

Comme Boeke, l'économiste **Lewis** distingue un modèle macro-économique dualiste, un secteur agricole, traditionnel et peu productif, et un secteur industriel, urbain, moderne et hautement productif. Dans ce modèle, le moteur du développement économique est le secteur moderne avec l'industrie ; quant au secteur agricole traditionnel, son rôle est limité uniquement à celui de pourvoyeur de main d'oeuvre au secteur moderne, qui devrait automatiquement l'absorber grâce à la création incessante de nouveaux emplois résultant de l'investissement des profits accumulés.

D'autres théoriciens du dualisme comme **Samir AMIN**, considèrent le secteur informel comme un sous-produit du système économique moderne, exploité, sur exploité, réservoir de main d'oeuvre à bon marché et simple "appendice de la loi de la valeur". L'informel est aussi voué à une stagnation et disparaîtra dès que l'économie moderne sera en mesure de se généraliser et d'absorber le surplus de main d'oeuvre.

Le modèle dualiste repose sur la certitude que la population active devrait être occupée soit dans les activités agricoles du secteur traditionnel, soit employée dans les entreprises modernes du

secteur moderne. Il suppose aussi en conséquence que le taux de croissance de la production active générale est équivalent à celui de la création d'emplois en milieu urbain.

⇒ *Pour certains chercheurs le secteur informel se réduit à une dualité ville campagne*

Cependant de telles hypothèses ne sont pas confirmées par les faits historiques car le **chômage urbain** a augmenté dans tous les pays africains et en particulier de l'Afrique sub-Saharienne. **Le Chômage est devenu endémique dans les villes et se trouve alimenté par un double flux : l'exode rural massif et la croissance autonome élevée de la population active urbaine.**

C'est en se fondant sur ces faits concrets et irréfutables que **TORADO** et **HARRIS** élaborent en 1970, une nouvelle théorie du **chômage urbain et du développement** qui peut résumer pour l'essentiel en deux points :

\* **D'abord les migrations vers les villes et le chômage qui s'y développe, sont le résultat du décalage existant au niveau des revenus entre les villes et les campagnes.**

\* **Ensuite, le secteur moderne à lui tout seul ne peut absorber le surplus de main d'oeuvre qui résulte de l'accroissement de la population active inoccupée, celle-ci devant transitoirement trouver une occupation lucrative dans le "secteur urbain traditionnel".**

Dans ce modèle d'analyse développé par Torado et Harris, **c'est la quête d'une mobilité sociale et la possibilité de s'employer dans le "secteur urbain traditionnel" s'ils ne trouvent pas d'emplois dans le secteur moderne, qui expliquent l'attrait que la ville exerce sur les ruraux candidats à la migration.**

⇒ **Les approches trialistes**

Des auteurs comme **W. STEEL** (in revue Tiers Monde, Avril - Juin 1980) proposent une approche trialiste des secteurs de l'économie des pays en développement. Ils allèguent à l'appui de leur thèse, de **l'existence d'un artisanat de production distinct du secteur moderne et du secteur traditionnel (agricole).** Ce secteur intermédiaire ou informel, soutenu par des mesures de politique économique efficaces est le seul, selon **W. STEEL**, **capable d'augmenter à la fois l'emploi et le Produit National Brut.**

Ainsi, **l'origine du secteur informel se trouve dans les migrations rurales non absorbées par le marché du travail urbain et le mouvement de mise en valeur du Capital.**

**L'origine du concept "secteur informel" ou "secteur non structuré" remonte au début des années 70, avec notamment le lancement du Programme Mondiale de l'Emploi, par le Bureau International du Travail (B.I.T.) en 1969. C'est le rapport du BIT sur les travaux de ce programme portant sur le Kenya qui devait définitivement consacrer le concept de secteur informel en 1972. Cependant, le premier à l'employer fut Keith HART en 1971 (UNFORMAL INCOME OPPORTUNITIES AND URBAN EMPLOYMENT IN GHANA).**

⇒ **DEFINITIONS ET CARACTERISTIQUES DU SECTEUR INFORMEL**

Ce concept en lui-même problématique, car traduisant une réalité complexe et en pertuel changement, explique la pléthore de définitions qui sont proposées. Les définitions proposées

sont souvent regroupées en deux types. Les définitions **multicritères** et les définitions **fonctionnelles**. Cependant, par souci de pragmatisme et d'efficacité et pour mieux coller à la réalité sénégalaise, il sera ici procédé autrement ; seront donc examinées tour à tour, la définition du secteur informel selon les institutions spécialisées que sont le BIT et l'USAID, avant d'aborder celles de l'Administration Sénégalaise et des acteurs du secteur.

#### ⇒ La définition du secteur informel d'après le BIT

Dans le rapport du BIT portant sur "Emploi, Revenu et Egalité" Kenya 1974 à la page 7, sont définis les sept (7) critères qui permettent de caractériser le secteur informel.

Ces critères sont :

- 1 - *La facilité d'accéder aux métiers en question ;*
- 2 - *Le recours aux ressources locales ;*
- 3 - *La propriété familiale des entreprises ;*
- 4 - *L'échelle restreinte des opérations ;*
- 5 - *Des techniques à forte intensité de main d'oeuvre ;*
- 6 - *Des qualifications qui s'acquièrent en dehors du système scolaire officiel*
- 7 - *Des marchés échappant à tout règlement et ouverts à la concurrence.*

La définition ici donnée par le BIT est une définition multicritère, se fondant sur la théorie classique de la concurrence, qui voit dans le secteur informel un marché segmenté non relié à un marché officiel.

Cependant, la définition complète et officielle a été donnée par le Directeur du Bit dans le Rapport Intitulé "Le dilemme du Secteur Non Structuré" lors de la 78ème session de 1991 :

*<<Nous appelons "secteur non structuré ou informel", les petites unités de production et de distribution de biens et services implantées dans les zones urbaines des pays en développement : ces unités appartiennent essentiellement à des travailleurs indépendants qui emploient parfois une main d'oeuvre familiale, voir quelques salariés ou apprentis. Elles ne disposent au mieux que de capitaux modestes. Elles font appel à des techniques rudimentaires et à une main d'oeuvre peu qualifiée, si bien que leur productivité est faible ; elles ne procurent généralement à ceux qui en vivent, que des revenus minimes et très irréguliers et un emploi des plus instables. Ces unités forment un secteur "non structuré" pour les raisons suivantes : elles sont rarement déclarés et l'essentiel de leurs activités échappent aux statistiques officielles ; elles se situent habituellement en marge des marchés organisés, des institutions de crédit, des établissements d'enseignement et de formation, ainsi que de la plupart des services publics et des équipements sociaux ; elles ne sont ni reconnues, ni soutenues, ni réglementées par l'Etat ; elles sont souvent contraintes par les circonstances de fonctionner en dehors de la loi et même quant elles sont enregistrées et qu'elles observent certaines dispositions légales, elles sont presque toujours soustraites à la protection sociale, à la législation du travail et aux autres mesures de protection des travailleurs.>>*

La définition ici donnée par le Directeur du BIT embrasse l'essentiel des critères et caractéristiques du secteur informel, de ce point de vue, on peut même avancer que de toutes celles recensées, elle est la plus exhaustive.

Ce que l'on peut retenir comme invariant ou éléments fondamentaux dans cette définition, c'est trois points :

- Le secteur informel est géographiquement situé, il est implanté "dans les zones urbaines des pays en développement" ;
- **Le secteur informel ne respecte pas ("presque toujours") la législation du travail et de la protection sociale ;**
- Le secteur informel n'est pas pris en charge par les politiques officielles des Etats comme un secteur économique et social à part entière.

En terme de taille, les unités du secteur informel sont qualifiées d'"unités de petite taille" et rien de plus ?

En résumé, la définition du BIT a le défaut de ses mérites, autant elle est générale et permet de délimiter le champ de l'informel à partir de caractéristiques qualitatives spécifiques, elle manque de précision sur un plan quantitatif et mérite d'être adaptée aux différents contextes nationaux.

### 122 - La définition du secteur informel selon l'USAID

A coté du BIT, l'USAID a été au Sénégal, la structure qui s'est le plus intéressée au secteur informel. Elle a commandité plusieurs études sur la question, dont :

- "Le secteur informel dakarois et ses environs" par **Charbel ZAROUR** (USAID-SENEGAL), Août 1989) ;
- "Enquêtes, sur le Secteur Non structuré à Dakar" par **Hamidou BA** (Fondation FORD/ISTI/USAID, Dakar Septembre 1989) ;
- "Etude Econométrique du Secteur Informel au Sénégal" par **Lamine NDIAYE** (USAID, 1989)

Pour Charbel ZAROUR, les entreprises du secteur informel se définissent négativement par rapport au secteur formel par quatre (4) caractéristiques (définition multicritères) :

- 1 - *Ne sont pas légalement enregistrées*
- 2 - *N'engagent pas du personnel conformément au code du travail*
- 3 - *Ne tiennent pas une comptabilité régulière*
- 4 - *Ne sont pas taxées sur la base de cette comptabilité.*

Plus loin, Monsieur Zahroul conclut par cette définition "(...) *le secteur informel serait constitué d'un ensemble d'activités, économiques de production et de distribution de biens et services à petite échelle, exercées à des degrés variables, en marge de la réglementation instituée par la Puissance publique (code des impôts, code du travail, code des obligations civiles et commerciales etc ...), mais au vu et au su de l'Administration.*" (page 36)

Pour essentiel, cette définition reprend les critères, en les réduisant à quatre (4) de la définition multicritère du BIT, mais elle introduit un élément très important concernant la légalité des activités qui y sont menées. Les activités du secteur informel ne sont ni souterraines, ni illégales, elles s'exercent "au vu et au su de l'Administration", elles **sont licites**. C'est souvent la mode d'exercice qui l'est moins et/ou c'est l'administration qui n'a pas les moyens ou la volonté de les enregistrer.

Et, **John Mc KENZIE** de poursuivre au cours de la conférence d'Abidjan sur le secteur informel - Politique et Programme d'Appui - organisée par l'USAID en Août 1989 parlant du secteur informel au Sénégal : **"La différence entre le secteur formel et informel n'est pas une différence de légalité, mais une différence de culture. Le secteur Informel sénégalais est moderne, occidental, tandis que le secteur informel est traditionnel et africain."**

### **123 - Définition du secteur Informel selon l'Administration et les acteurs du secteur au Sénégal**

Depuis la fin des 70, le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan a commencé à distinguer dans ses documents trois secteurs d'activités économiques : le secteur traditionnel identifié à l'agriculture, le secteur informel et le secteur moderne.

L'enquête "Population Main d'Oeuvre Migration" réalisée par la Direction de la Statistique en 1979-80 s'est intéressée aux entreprises de moins de 10 salariés.

A cette occasion le secteur informel a été défini comme le secteur composé des activités qui ne relèvent ni de l'agriculture, ni du moderne. L'artisanat dans son ensemble relèverait de ce secteur.

Le secteur moderne, qui constitue la borne supérieure de l'intervalle du secteur informel est ainsi défini par le Ministère des Finances, de l'Economie et du Plan **"(...) est constitué d'entreprises utilisant plus de 10 salarié, faisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de F.CFA par mois et soumis aux règles et régimes en vigueur en matière de comptabilité, de sécurité sociale, d'imposition etc ..."**

Cette définition par la négative ainsi posée du secteur informel à un double mérite, d'une part, comme celle du BIT, elle positionne géographiquement le secteur informel comme un phénomène urbain d'autre part, en plus des critères qualitatifs traditionnels, **des critères quantitatifs quant à la taille** (nombre de salariés, chiffres d'affaires) sont donnés.

Cependant, on peut noter que cette définition bien que prise en compte, n'est pas celle des Comptes Nationaux Sénégalais, notamment de la **Direction de la Prévision et de la statistique**. Car pour les comptes nationaux, une définition n'est réellement opérationnelle que lorsqu'elle permet d'évaluer la production et les autres agrégats macro-économiques. C'est pourquoi, la Direction de la Prévision et de la Statistique a privilégié une définition statistique et comptable. Ainsi, le secteur informel est **"l'ensemble des petites unités de production et de distribution de biens et de services qui ne figure pas dans la base de sondage du secteur structuré dit moderne (appariement des fichiers gérés au Centre de Unique de Collecte de l'Information (CUCI) à la Caisse de Sécurité Sociale et l'IPRES"**. Ces petites Unités du secteur informel font l'objet d'estimation spécifiques et sont regroupées dans une catégorie identifiée comme les entreprises modernes "Hors CUCI". Ces estimations relèvent de la pratique statistique courante en cas d'absence de réponses aux enquêtes. La définition de comptes nationaux si elle prend en compte la borne supérieur du secteur informel plus haut définie, n'en élargit pas moins le secteur informel au secteur rural.

**Les Journées de Réflexion et d'Echanges sur le Secteur Informel, organisées du 14 au 18 mars 1995 à Kolda par le Ministère de la Ville**, définissaient le secteur informel comme suit:

**<<Quoique composante structurelle des économies en développement, le secteur informel se présente dans la plupart de nos pays, comme l'expression au plan économique, de la réaction de l'écrasante majorité des populations dans la situation de**

*crise qui les caractérise. Bien que fortement caractéristique de l'économie des villes des pays en développement, le secteur informel est un secteur ouvert où cohabitent des activités de production et de distribution de biens et de services tant aux niveaux urbain que rural. Il met en oeuvre des mécanismes de satisfaction des besoins, constitue un potentiel de croissance et poursuit des objectifs d'utilité sociale. Les unités de production et de distribution du secteur informel emploient au maximum 10 salariés et font un chiffre d'affaires pouvant atteindre 5 millions de F.CFA par mois.>>*

Sur la base de cette définition consensuel, le secteur informel comprend l'ensemble des activités artisanales reconnues par l'arrêté N° 05550/MDIA du 10 mai 1988 fixant la liste des métiers artisanaux, la grande masse des activités de commerce, de transport et de prestations de services au Sénégal.

#### ⇒ L'IMPORTANCE DU SECTEUR INFORMEL AU SENEGAL

L'importance du secteur informel au Sénégal apparaît dans la place qu'il occupe dans l'emploi et le PIB.

#### 131 - Secteur informel et emploi au Sénégal

Il n'y a pas encore eu au Sénégal un recensement exhaustif de l'emploi dans le secteur informel, les résultats souvent obtenus proviennent d'extrapolations

D'après les résultats de l'Enquête Sur Les Priorités (E.S.P., Janvier 1992) menée par la Direction de la Prévision et de la Statistique, le Sénégal (Tableau 9, page 25) comptait en 1991 2.741.500 travailleurs dont 1.503.500 travailleurs indépendants.

Les études sur la structure de l'emploi au Sénégal donnaient la structure suivante en pourcentage

- Secteur primaire : 65,3%
- Secteur informel : 23%
- Secteur moderne : 11,7%

En appliquant ces taux au nombre de travailleurs, on a le tableau suivant :

**Tableau I :**

	Pourcentage Emploi	Nombre de Travailleurs
Secteur Primaire	65,3%	630.545
<b>Secteur Informel</b>	<b>23,0%</b>	<b>329.655</b>
Secteur Moderne	11,7%	2.741.500
TOTAL	100,0%	2.741.500

En ce tableau est confirmé par le recoupement avec les données du Projet Rapid II :

**Tableau II :** Répartition de la Population Urbaine au Sénégal selon la nature de l'activité 1986  
- 1991

ANNEE	POPULATION ACTIVE URBAINE						TOTAL N
	SECTEUR MODERNE		SECTEUR INFORMEL		CHOMAGE		
	N	%	N	%	N	%	
1986	173401	20,3	526846	61,7	153713	18,0	853960
1988	180787	19,2	567647	60,5	190299	20,3	938733
1990	188600	18,3	511608	59,3	231627	22,4	1031835
1991	192675	17,8	634849	58,7	254424	23,5	1081948

Source : Ministère du Plan / Rapid II

En résumé le secteur informel est le second secteur national au plan de l'emploi avec plus de 630.000 travailleurs représentant 23% de l'emploi total.

### 132 - Le secteur informel dans le PIB au Sénégal

Dans le système des comptes nationaux, l'information détaillée sur l'informel n'est disponible que dans la version définitive des comptes, au moment où l'ensemble des sources permet de faire des recoupements pertinents.

Le tableau tiré des comptes nationaux (bas 1987) donne le poids de l'informel dans chaque grand secteur et pour l'ensemble de l'économie.

**Tableau III :** Structures du PIB en milliers de F.CFA

	1987	1988	1989	1990	1991
Secteur Primaire	299,5	333,0	285,9	308,4	299,8
Secteur Secondaire	246,9	275,6	277,5	290,4	278,5
Secteur Tertiaire	667,6	705,6	735,0	774,4	790,6
Ménages	23,2	23,9	24,8	25,5	25,7
Administration	164,1	147,6	153,5	153,9	154,7
TOTAL PIB	1382,3	1485,7	1476,7	1552,6	1549,4

Source : Direction de la Prévision et de la Statistique / D.S.E. Comptes Nationaux

**Tableau IV :** Part de l'Informel dans le PIB en pourcentage

	1987	1988	1989	1990	1991
Secteur Primaire	95,8	96,6	96,0	95,9	93,8
Secteur Secondaire	34,4	33,9	36,0	41,4	32,9
Secteur Tertiaire	52,5	52,9	51,7	49,9	53,0
Ménages	100	100,0	100,0	100,0	100,0
Administration	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL PIB	53,9	54,7	52,8	53,3	52,8

Source : Direction de la Prévision et de la Statistique / DSE - Comptes Nationaux

### ⇒ Des Atouts et des Contraintes

- Les activités du secteur informel sont avant tout **une forme particulière de la dynamique sociale dans les sociétés en développement**. Elles constituent aussi **une réponse aux besoins nouveaux, mutations structurelles et contraintes sociales résultant de l'influence de la crise économique sur toutes les catégories sociales**.
- A l'évidence des échecs des premières politiques de développement industriel ; le **secteur informel** est apparu particulièrement à l'épreuve des programmes d'ajustement structurel et de dévaluation comme **un creuset d'activités susceptibles de corriger les déséquilibres et de participer à la promotion d'un secteur privé populaire endogène, industriels et tourné vers la satisfaction des besoins des populations**.

### ⇒ Les atouts du secteur informel :

- **La création d'emplois nombreux et à faible coût ;**
- La formation professionnelle, l'éducation et l'apprentissage pour l'écrasante majorité des jeunes ;
- La création de nouvelles technologies endogènes, la domestication et l'appropriation de technologies importées ;
- **La régulation sociale par l'absorption et l'occupation d'une partie de la jeunesse et de nombreuses femmes exclues des opportunités d'emplois, l'offre de produits et services adaptés au contexte post-dévaluation et de pauvreté ;**
- La substitution aux importations et les économies de devises.

⇒ Le secteur informel joue un rôle tout à fait fondamental en particulier dans la vie des populations urbaines.

Les conséquences sociales de la pauvreté urbaine seraient encore plus graves, au point de rendre impossible la gestion politique de la société sans le dynamisme du secteur informel qui permet avant tout aux individus de subsister et de s'adapter.

### ⇒ Le secteur informel comme facteur de régulation socio-économique

L'informel parce qu'il est d'un accès facile a permis a de nombreux individus de s'y insérer soit pour y retirer leur revenu principal, soit pour y obtenir des revenus complémentaires. Il est de ce point de vue un moyen essentiel de survie pour de nombreux ménages. En même temps, il assure l'approvisionnement de ces ménages à des conditions de prix relativement adaptées à leur pouvoir d'achat.

Le secteur informel représente ainsi sur le plan économique un maillon important dans la chaîne de distribution et de consommation des produits locaux et importés. Par la diversité de ses formes et rôles, l'informel permet de remplir le vaste écart qui existe entre les activités industrielles et marchandes modernes et la majeure partie des agents économiques.

A cette fonction de régulation économique, le secteur informel allie dans sa dynamique, une autre non moins importante, de combinaison harmonisée des valeurs, des croyances,

des comportements anciens avec la société moderne. Toutes choses qui confèrent au secteur informel, des facultés d'adaptation et de contreponds aux déséquilibres nés ou amplifiés par la crise qui sévit et perdure dans les pays en développement en général.

### ⇒ Le secteur informel, la formation et l'emploi

La manifestation la plus évidente de la crise économique est le développement du chômage et du sous-emploi. Ceux-ci résultent de plusieurs facteurs cumulés dont :

- 1 - *l'absence de création d'emplois conséquents face à une population active en forte, constante croissance.*
- 2 - *la déflation de personnel dans la fonction publique, et les pertes d'emplois diverses suite à la privatisation, ou la fermeture de nombreuses, entreprises publiques et/ou privées.*
- 3 - *La stagnation économique générale.*

Par opposition à la morosité ambiante du secteur structuré moderne, le secteur informel affirme sa vitalité et s'impose comme un refuge économique pour une part importante de la population active urbaine. Déjà en 1991, il employait trois fois plus d'actifs que le secteur formel dans les zones urbaines du Sénégal (634.849 contre 192.675). Dans la région de Dakar, sur une population active occupée de 443.000 personnes en 1991 ; *plus de la moitié se trouvait dans l'informel (56,6%)* qui constitue bien souvent la seule possibilité d'emploi qui s'offre.

Dans le domaine de la formation, une grande partie des jeunes non scolarisés ou exclus à partir d'un niveau ou d'un autre de l'enseignement formel, est recueillie au sein des entreprises artisanales notamment. Une formation professionnelle opérationnelle et une insertion sociale productive leur sont offertes dans le milieu sans contrepartie de l'Etat ou des collectivités locales. Enfin, une étude du BIT a révélé qu'en Afrique Sub-Saharienne le nombre d'emplois nouveaux créés dans le secteur informel est 12 fois supérieur à celui du secteur moderne. (cf : Rapport sur l'Emploi en Afrique - PECTA, Addis Abeba 1988)

### ⇒ Le secteur informel comme école d'entrepreneuriat

Le secteur informel est un cadre d'éclosion de l'esprit d'entreprise. Il représente pour de nombreux "analphabètes" la meilleure école pour une réussite dans les affaires. Les micro-entreprises du secteur informel témoignent du dynamisme et de la capacité d'organisation des ressources humaines nationales.

Certains segments d'activités du secteur informel occupent un créneau que nulle autre forme d'organisation économique ne pourrait investir dans les mêmes conditions de coût et d'efficacité surtout dans un contexte où la pauvreté tend à se généraliser.

En effet, les résultats des secteurs performants de l'informel se fondent essentiellement entre autres sur le recours peu coûteux à des ressources en capital tirées de l'épargne locale ; une incorporation moindre de technologie importée dans le processus de production, une implication peu onéreuse de la main d'oeuvre et enfin sur des méthodes et techniques de gestion élémentaires et très flexibles.