

Institut des Artisans de Justice et de Paix

Atelier de réflexion et de formation sur le thème : quelle politique entrepreneuriale pour la pérennisation des entreprises au Bénin

Communication sur le sous-thème :

Le secteur informel : Allié ou Talon d'Achille du tissu entrepreneurial béninois. Quels challenges pour la pérennisation de l'entrepreneuriat au Bénin ?

Rédigé et présenté par :

**H.S. Charlemagne d'ALMEIDA
Economiste Financier
Médiateur pour le développement**

Avril 2013

**Le secret de tout pouvoir, de tout accomplissement
et de toute possession dépend de notre mode de pensée**
Charles F. Haanel

Plan de présentation

Introduction

1 - Rappels utiles sur le secteur informel

11 - Différentes approches du secteur informel

12 - Caractéristiques du secteur informel

2 - Aperçu des déterminants du secteur informel

21 - Environnement institutionnel des entreprises informelles

22 - Environnement socioculturel des entreprises informelles

3 - Enjeux, défis et perspectives du secteur informel

31 - Enjeux et défis du secteur informel

32 - Perspectives du secteur informel

Conclusion

Introduction

Le Gouvernement de la République du Bénin, soucieux des défis du développement économique et du rôle capital des entreprises dans la création de la richesse a organisé du 20 octobre au 19 décembre 2008 sur toute l'étendue du territoire national, un recensement général des entreprises, afin de connaître et d'apprécier l'importance et la qualité des unités économiques en activité. Les travaux ont été réalisés par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). Il ressort notamment des résultats que :

- au Bénin, l'informel concentre plus de 9 entreprises sur 10 (98,5%) avec 98,1% en milieu urbain et 99,7% en milieu rural ;
- les activités artisanales et commerciales représentent respectivement 49,4% et 43,1% du paysage des entreprises soit 92,5% ; ces résultats sont les mêmes quelque soit le milieu d'implantation ;
- 67,2% des chefs d'entreprises n'ont pas fréquenté au-delà du cycle primaire ; dans l'artisanat, ce taux s'établit à 75,1% et il est de 64,6% dans le commerce ;
- les entreprises béninoises utilisent très peu de salariés permanents (10%) avec une situation spécifique dans l'éducation (35,5%), l'industrie (39,2%) et les Bâtiments et Travaux Publics (40%)
- les unités de production travaillent en moyenne onze (11) heures par jour et six (06) jours par semaine ; elles réalisent en moyenne un chiffre d'affaire annuel de 61,5 millions FCFA.

Avec 98,5% d'entreprises dans l'informel, le constat est décapant et préoccupant. Il se résume comme suit : **au Bénin, l'INFORMEL est PARTOUT PRESENT**. Je me permets d'insister sur l'adverbe **PARTOUT** car, comme nous aurons l'occasion de le partager, une réalité socioéconomique aussi forte ne s'impose pas sans produire des effets mimétiques sur notre environnement institutionnel comme sur les personnes qui l'animent.

Je voudrais donc saluer l'IAJP/CO qui, dans le cadre de sa mission de contribuer à la réflexion participative sur les questions sociales, a placé la pérennisation des entreprises au Bénin au cœur de la thématique de cette journée de réflexion, avec un sous-thème sur les difficultés et les opportunités de l'entrepreneuriat béninois et un autre sur le secteur informel.

L'IAJP/CO nous propose ainsi de nous interroger sur le préoccupant sujet qu'est le secteur informel béninois afin de savoir, sur la base de réflexions endogènes c'est-à-dire loin des théories importées, la place à accorder à cette réalité évidente de l'entrepreneuriat béninois ; le défi consistera ensuite à déterminer les approches novatrices susceptibles d'en faire une alliée de l'entreprise dûment établie.

Les développements qui suivent proposent dans une première partie, quelques rappels utiles sur le secteur informel à travers les différentes approches et les caractéristiques du secteur informel ; ils analysent dans une seconde partie, deux déterminants fondamentaux du secteur informel que sont le cadre légal et réglementaire et l'environnement socioculturel du secteur informel ; une troisième partie explore les enjeux, les défis et les perspectives du secteur informel au Bénin, à l'aune des conclusions de la Table Ronde Secteur public/Secteur privé des 29, 30 et 31 octobre 2012 et de la crise persistante de l'emploi salarié ou indépendant.

Pour des raisons d'ordre pratique, nous avons fait l'économie de certains développements sur les origines et les sources du secteur informel et des concepts apparentés que sont l'économie familiale, l'économie conviviale et l'économie souterraine pour privilégier le factuel. Des indications utiles sur ces aspects comme sur le Partenariat Public Privé (PPP) figurent aux annexes 1 et 2 et pourront être discutés au cours du débat général, si besoin était.

1 - Rappel utiles sur le secteur informel

Les développements qui suivent examinent différentes approches du secteur informel et la cartographie des entreprises informelles.

11 - Différentes approches et caractéristiques du secteur informel

Les caractéristiques du concept seront examinées après une revue rapide des différentes définitions du secteur informel.

111 - Différentes approches du concept

1111 - Approches traditionnelles du concept

Au début des années 1970, le secteur informel encore désigné sous l'appellation d'économie informelle ou d'économie non structurée était appréhendé comme «un ensemble d'unités produisant des biens et des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Les relations de travail, lorsqu'elles existent, sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les relations de parenté ou les relations personnelles et sociales plutôt que sur des accords contractuels comportant des garanties en bonne et due forme».

Plusieurs critères avaient donc été retenus, essentiellement pour caractériser le travail dans le secteur informel :

- la facilité d'accès aux activités,
- l'utilisation de ressources locales,
- la propriété familiale des entreprises,
- l'échelle restreinte des opérations,
- l'utilisation de techniques simples et le nombre réduit de travailleurs,
- des qualifications qui s'acquièrent en dehors du système scolaire officiel,
- des marchés échappant à tout règlement et ouverts à la concurrence.

Cette approche pionnière semblait suggérer en filigrane un dualisme structurel des économies en développement caractérisée par un secteur moderne et structuré et un secteur traditionnel non structuré où dominant le sous-emploi et les « petits boulots ».

Ce modèle des définitions multicritères a très vite montré ses limites dans la mesure où il collait de moins en moins bien avec une réalité où les deux types d'activités se trouvent étroitement imbriquées et inter-reliées : tout d'abord parce que ces activités jouent un rôle de réserve de main d'œuvre pour le secteur formel dont les travailleurs peuvent se procurer des biens et des services bon marché ; et ensuite parce de nombreux travailleurs du secteur formel exercent des activités dans le secteur informel afin de mieux gagner leur vie, notamment après que les deux chocs pétroliers et la crise de l'endettement se soient traduits par une diminution importante des salaires réels. La réflexion d'un instituteur gabonais selon laquelle "***Pour nous consommateur moins aisé, le commerce informel est arrivé à point nommé car en attendant que les promesses du gouvernement d'augmenter les salaires ou les allocations familiales se concrétisent, la vie au quotidien est moins pénible***" est significative à cet égard.

Bien que les statisticiens aient mis en œuvre des mesures à partir de critères tels que le statut dans la profession et la mesure de l'emploi non salarié, le statut juridique, la taille des entreprises, le non enregistrement, le type de comptabilité, le niveau de revenus), les débats théoriques ont eu un grand mal à être éclairés par des évidences empiriques et on ouvert la voie à l'adoption d'une définition internationale du secteur informel.

C'est ainsi que deux décennies plus tard, la 15ème Conférence Internationale des Statisticiens du Travail (CIST) de 1993 réunie sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a proposé une définition statistique opérationnelle qui considère le secteur informel comme *un ensemble d'unités de production qui constituent un élément, au sein du Système de Comptabilité Nationale (SCN), du secteur institutionnel des ménages en tant qu'entreprises individuelles.*

Le secteur informel est ainsi défini, quels que soient le lieu de travail, l'importance des immobilisations, la durée de l'activité et son exercice à titre principal ou secondaire, comme comprenant :

- d'une part les entreprises informelles de travailleurs à compte propre qui peuvent employer des travailleurs familiaux non rémunérés et des salariés occasionnels ;
- d'autre part les entreprises d'employeurs informels qui peuvent employer un ou plusieurs salariés sur une base permanente et qui satisfont à un ou plusieurs des critères suivants : le nombre d'emplois et le non enregistrement de l'entreprise ou de ses salariés.

Cette définition internationale porte sur le « secteur » informel et non l'emploi informel et a pour objectif principal d'intégrer le secteur informel dans le Système de Comptabilité Nationale, dans le secteur institutionnel des « ménages », et non en référence à un quelconque « dualisme ». La nouvelle définition a cependant le mérite d'avoir lancé et entretenu les débats sur le concept lui-même et surtout la qualification d'un secteur dont la notion semblait reconnaître un dualisme structurel des économies en développement.

Au lendemain des années 2000, des travaux divers dont ceux d'AFRISTAT ont enrichi le débat de deux nouvelles définitions. La première affirme que « *le secteur informel est l'ensemble des activités économiques qui se réalisent en marge de législation pénale, sociale et fiscale ou qui échappent à la Comptabilité Nationale.* » et la seconde considère le secteur informel comme « *l'ensemble des activités qui échappent à la politique économique et sociale, et donc à toute régulation de l'Etat* ».

Ces deux définitions se recoupent et soulignent de façon récurrente l'idée de fraude. Paradoxalement, ce secteur censé se soustraire au contrôle de l'Etat fonctionne au vu et au su de tous ; les activités du secteur informel, loin de se cacher, s'exercent en plein jour et il n'y a pas, de la part de ces opérateurs, une volonté délibérée d'éviter de se soumettre aux obligations légales et au paiement des taxes. Tout porte à penser qu'il s'agit plutôt d'une certaine incapacité ou d'un manque de volonté de la part de l'Etat, à faire appliquer ses propres réglementations, peut-être parce que, dans bien des cas, celles-ci se révèlent inadaptées et inapplicables.

Le phénomène, loin de disparaître, s'est au contraire développé et a touché des catégories de population toujours plus nombreuses : même les jeunes diplômés et les sortants du système éducatif sont désormais concernés, ne pouvant plus trouver d'emploi dans le secteur moderne après que les restrictions budgétaires et les déflations d'effectifs dans le secteur public et l'administration aient été rendues inévitables dans le cadre de programmes d'ajustement structurel.

Si les approches traditionnelles ont tenté de dépasser les limites de l'emploi pour s'inscrire dans une dynamique d'entreprise, il convient de relever que, d'une part, la grande majorité des études empiriques sur le secteur informel ont généralement suivi l'approche pionnière de l'Organisation Internationale du Travail (OIT, 1993, 2002) qui définit l'informel par la taille des entreprises et l'absence d'enregistrement et, d'autre part, les enquêtes sur le secteur informel se sont concentrées sur des activités de très petite taille (ménages, petits exploitants individuels ou très petites activités exploitées individuellement, telles que le commerce ambulant et l'artisanat) et exclu les entreprises du gros informel.

1112 - Evolutions récentes du concept

A première vue, la plupart des activités informelles sont de très petite taille ; en réalité, le secteur informel est beaucoup plus complexe et couvre non seulement de très grandes exploitations, mais également des réseaux informels sophistiqués reliant entre eux des microentreprises apparemment isolées.

Dans ce sens, la nouvelle approche défend l'argument selon lequel le secteur informel est un continuum (ensemble d'éléments tels que l'on puisse passer de l'un à l'autre) dans lequel se retrouve un grand nombre d'entreprises formelles s'adonnant souvent à certaines pratiques informelles. Elle a été introduite sous l'égide du Professeur Ahmadou Aly MBAYE de l'Université de Dakar à la faveur d'une étude sur « *Le Secteur Informel en Afrique de l'Ouest : Étude de cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal* ».

Le secteur informel est ainsi appréhendé à l'aide de six critères :

- la taille de l'activité
- l'enregistrement
- la sincérité des comptes
- la fixité du lieu de travail
- l'accès au crédit
- le statut fiscal de l'entreprise.

Bien que ces six critères soient plus détaillés que ceux que d'autres ont utilisés, ils ne cernent pas toutes les dimensions de l'informel, telles que les pratiques de management, le niveau d'organisation de l'entreprise et la participation ou non à des programmes de sécurité sociale.

La combinaison de ces six critères pour identifier des niveaux d'informel selon le nombre de critères satisfaits par une entreprise donnée permet de définir une cartographie avec trois (03) niveaux :

- le premier niveau réunit les entreprises tout à fait informelles : elles ne remplissent aucun des critères définissant les entreprises formelles ;
- le deuxième niveau rassemble les entreprises qui remplissent au moins un des critères définissant la « formalité » ;
- le troisième niveau regroupe les entreprises complètement formelles, remplissant de ce fait tous les critères de formalité.

Dans le secteur privé national, les deux extrémités, constituées par les entreprises de statut purement informel et celles de statut purement formel sont plutôt rares, pour ne pas dire exceptionnelles. En conséquence, deux catégories d'entreprises informelles ont été distinguées : le gros informel et le petit informel.

Les entreprises du gros informel sont comparables en taille à celles du secteur moderne, mais se comportent de manière informelle à bien d'autres égards. Ces entreprises satisfont tous les six critères utilisés, à l'exception de l'un d'entre eux : la tenue de comptes sincères. Les entreprises du gros informel diffèrent des entreprises formelles sur certains aspects moins tangibles tels que la structure organisationnelle et les caractéristiques personnelles des dirigeants.

L'approche du **Professeur Ahmadou Aly MBAYE** recoupe celle d'**Ismaël FAGBEMI** Consultant béninois qui exclut le marchand ambulant, le travailleur au noir, la femme au foyer qui fabrique à domicile des produits, les cireurs de chaussures, les mamans qui proposent de la nourriture dans les quartiers pour faire vivre leurs enfants et qui jouent plutôt un rôle d'amortisseur de tensions sociales. Elle met l'accent sur les entreprises du secteur informel ayant une bonne surface financière, mais qui sont restées informelles dans leur mode de fonctionnement, d'organisation et de dissimulation ou encore ceux qui ont pris cette option comme un moyen d'échapper aux interventions de l'Etat et aux régulations publiques jugées trop contraignantes ou encore les non conventionnels (artisans, commerçants, petites industries, agriculteurs qui réalisent autour de 300 millions FCFA de chiffres d'affaires). Les évolutions récentes du concept suggèrent en conséquence une nouvelle cartographie comme il est décrit ci-dessous.

12 - Caractéristiques du secteur informel

Elles sont déclinées à travers la cartographie du secteur informel et la description des relations entre les entreprises du secteur informel et celles du secteur formel.

121 - Cartographie du secteur informel

Deux catégories d'entreprises informelles ont été distinguées : le gros informel et le petit informel. Les entreprises du gros informel sont fondamentalement différentes à la fois de celles du petit informel et du formel, mais dans le même temps elles ressemblent énormément et à bien d'autres égards au petit informel et au formel.

1211 - Entreprises du petit informel

- Les entreprises du petit informel sont de petite taille et l'auto-emploi y est prédominant ;
- Les entreprises du petit informel sont généralement inscrites ou enregistrées auprès des municipalités, mais rarement auprès des autorités fiscales ;
- Le niveau d'éducation des dirigeants comme des employés est généralement faible, avec une participation relativement élevée des femmes ;
- Les entreprises du petit informel recourent aux marchés de crédit non officiels, où les taux d'intérêt sont prohibitifs ; l'accès au crédit bancaire est quasi inexistant en raison du manque de documentation comptable et financière ;
- L'utilisation de TIC (Technologies de l'information et de la communication) est limitée voire inexistante ;
- Les entreprises du petit informel sont pour la plupart concentrées dans les mêmes secteurs d'activité que les entreprises du gros informel : le commerce, l'artisanat, le transport ainsi que le marché de vêtements neufs et d'occasion ;
- Les entreprises du petit informel vendent des produits de faible qualité à des microentreprises et à des ménages à faibles revenus dans un marché hautement concurrentiel ; elles ne sont généralement pas exportatrices ;
- Les entreprises du petit informel interviennent dans un marché du travail totalement dérégulé et concurrentiel, et les employés ne bénéficient pas de protection sociale.

1212 - Entreprises du gros informel

- Les entreprises du gros informel jouent un rôle important dans le domaine du commerce général (import-export, ventes de gros et de détail, etc.), du transport, du bâtiment et des travaux publics ; en guise d'illustration, deux (02) ou trois (03) commerçants contrôlent plus de la moitié des importations de riz ou de blé qui constituent l'aliment de base du pays moins de cinq (05) commerçants contrôlent les importations de fer ;
- Les entrepreneurs du gros informel ont souvent commencé comme petits exploitants, avec un niveau d'éducation minimale, mais sont devenus par la suite très riches et influents en faisant montre d'une grande capacité entrepreneuriale, une persistance dans l'effort souvent au-dessus de la moyenne et à l'aide de réseaux sociaux, ethniques et religieux ;

- Les entreprises du gros informel sont enregistrées et bien connues des autorités, mais elles continuent à sous-déclarer massivement leurs ventes et à tenir des états financiers largement frauduleux ;
- Les méthodes de gestion et la structure organisationnelle, souvent de nature familiale des entrepreneurs du gros informel ressemblent aux entreprises du petit informel ; en règle générale, une seule personne (un homme ou une femme) contrôle toutes les fonctions principales (ressources humaines, comptabilité, finance, marketing, etc.), par opposition aux entreprises formelles qui ont des départements distincts pour chaque activité ;
- Le patrimoine et les ressources des propriétaires ne sont pas clairement distincts de ceux de l'entreprise (à l'instar des entreprises du petit informel) ;
- Les entreprises du gros informel sont fragiles dans la mesure où le propriétaire peut les dissoudre en raison d'un conflit avec les agents des impôts ou des douanes et/ou réapparaître sous une autre dénomination lorsqu'elles sont identifiées par les autorités fiscales ;
- Les importations des entreprises du gros informel dépassent dans de nombreux cas le chiffre d'affaires total déclaré ; ce qui traduit une sous-déclaration du volume des ventes ;
- Les entreprises du gros informel sont difficiles à repérer et souvent, leur identification et la compréhension de leur fonctionnement ne sont possibles qu'à partir d'indiscrétions de quelques entrepreneurs, de représentants du gouvernement ou d'autres personnes bien informées.

En comparant les caractéristiques des entreprises du formel et celles du gros et du petit informel, il apparaît que les entreprises formelles diffèrent des entreprises informelles au regard de toutes les caractéristiques sus mentionnées. Pour la plupart,

- elles sont beaucoup plus grandes ;
- elles sont enregistrées auprès des autorités fiscales ;
- elles payent l'impôt au réel ;
- elles ont des dirigeants et des employés qui ont tendance à être plus instruits ;
- elles ont un meilleur accès au crédit bancaire (même si celui-ci reste très faible par rapport aux normes internationales) ;
- elles font un usage relatif plus important des TIC et sont un peu plus orientées vers l'exportation.

Il ressort ainsi que les entreprises du gros informel se situent quelque part entre les entreprises formelles et les entreprises du petit informel auxquelles se cantonnaient les approches traditionnelles sur secteur informel. Et comme précédemment indiqué, la structure organisationnelle des entreprises du gros informel diffère peu de celle des entreprises du petit informel.

L'analyse des données sur les ventes montrent par ailleurs que les entreprises du gros

informel sont généralement aussi grandes que les entreprises formelles, mais qu'elles ont beaucoup moins d'employés permanents ; à ce niveau, il convient de relever que le Bénin en général, la ville de Cotonou en particulier jouent un rôle de plateforme dans les pratiques de contrebande à l'échelle régionale et le nombre d'employés permanents est souvent fonction de l'implication dans ce type d'activités ; la plupart des entreprises qui se livrent à des activités de contrebande sont celles du gros informel, en particulier sur le marché de voitures d'occasion, des produits congelés, du riz, et de divers produits manufacturés.

122 - Relations entre entreprises formelles et informelles

La nouvelle cartographie du secteur informel distingue le gros informel et le petit informel. Cette répartition est encore plus compréhensible lorsque l'on examine les relations entre entreprises formelles et informelles ainsi que l'environnement institutionnel et socioculturel des activités du secteur informel.

Les relations entre entreprises formelles et informelles sont complexes ; elles intègrent à la fois des rapports de concurrence et des rapports de coopération et font ressortir que de nombreuses entreprises formelles dépendent des entreprises informelles, à travers des liens très forts d'échanges et de sous-traitance comme l'illustrent les situations ci-après :

- dans le commerce général, une fois passé le cap des grossistes et semi-grossistes, de vastes réseaux de distributeurs informels sont greffés aux gros importateurs de produits manufacturés ou non (riz, sucre, lait, tomate en boîte, margarine, huile, biscuits, savon,..) et assurent à travers des sous-réseaux ou des réseaux informels associés, la disponibilité des produits sur toute l'étendue du territoire national ;
- en matière de dédouanement des biens importés, de nombreux commissionnaires en douane travaillent sans autorisation dans le secteur informel en connivence avec des agents légalement habilités ; les concessionnaires informels peuvent ainsi dédouaner les produits à des coûts très bas en utilisant les cachets et imprimés des agents agréés, en contrepartie de dessous de table au profit de ces derniers ;
- dans le secteur de la construction, les marchés publics et autres grands contrats sont généralement réservés aux entreprises formelles qui finissent par sous-traiter la majeure partie du travail à des entreprises du secteur informel qui se ramifient entre les entreprises générales (tous corps d'état) et les corps de métiers spécialisés (briquetiers, ferrailleurs, charpentiers, chaîneurs, carreleurs, électriciens, etc.) ;

- dans d'autres domaines, la concurrence des entreprises informelles (en particulier les importateurs) porte atteinte aux producteurs et aux distributeurs formels. Une grande partie du secteur informel tourne autour de la contrebande et vise à échapper aux obstacles à l'importation destinés à protéger les producteurs locaux et concernant certains biens comme par exemple le sucre et les vêtements ;
- de nombreux autres biens font l'objet de contrebande, notamment les voitures d'occasion, les vêtements d'occasion, les céréales, les produits congelés et les produits pharmaceutiques (y compris les médicaments contrefaits). Ce phénomène constitue une concurrence déloyale au détriment des distributeurs formels de ces produits qui payent des droits d'importation, en particulier au Bénin.

Les réseaux de contrebande sont souvent des «réseaux de parenté» de commerçants ; ils transcendent les frontières nationales et facilitent ces activités frauduleuses. Il apparaît ainsi que les entreprises informelles sont de véritables alliées pour les entreprises formelles qu'elles accompagnent dans le développement de leurs activités et la couverture du territoire national. Cette situation se trouve confortée par les politiques publiques à travers l'environnement institutionnel et socioculturel qui est exploré dans la suite.

2 - Aperçu des déterminants du secteur informel

Les développements proposés mettent principalement l'accent sur l'environnement institutionnel et socioculturel du secteur informel

21 - Environnement institutionnel du secteur informel

Le secteur informel domine l'économie béninoise et connaît une réelle expansion au détriment du secteur formel. Cette situation ne saurait perdurer si l'environnement institutionnel et socioculturel ne jouait pas un rôle bidirectionnel crucial qui permet d'expliquer la prédominance du secteur informel. En effet,

- les entreprises formelles sont soumises à une prolifération de prélèvements, comprenant plusieurs types d'impôts sur le revenu, des impôts sur les salaires, sur les équipements et bâtiments et divers frais d'immatriculation et de licence ; cette situation se traduit en conséquence, par de nombreux impôts redondants qui aboutissent à un niveau de contribution élevé, impliquant des coûts de mise en application onéreux ;

- le droit des affaires applicable au Bénin est le droit OHADA qui impose un ensemble minimal d'états financiers à toutes les entreprises, même à celles de petite taille ; le gouvernement n'applique pas ces règles minimales, et permet ainsi à certaines entreprises d'être soumises au régime du forfait sans aucune obligation de disposer d'états financiers fiables. Cet état de fait met en évidence les faibles capacités de l'État à mettre en application les règles qu'il a lui-même édictées ou adoptées ;
- le manque de coopération entre certaines régies financières, en particulier entre les services douaniers et fiscaux constitue un autre problème majeur et il existe un grand nombre d'agences gouvernementales peu ou mal financées et inefficaces dont les mandats se chevauchent ou sont peu clairs ;
- les temps d'attente pour la connexion aux services publics d'eau, d'électricité et de téléphone sont souvent très longs, et les services coûteux et peu fiables. Les coupures fréquentes d'électricité continuent de constituer une perturbation majeure pour l'activité des entreprises tant formelles qu'informelles, industrielles ou commerciales.

Il convient de relever également que :

- la défaillance de l'État se manifeste aussi par la corruption, la lourdeur bureaucratique et un système généralisé de recherche de rentes. La corruption dans les différents segments de la société contribue à l'essor des entreprises du gros informel. Celles-ci sont souvent politiquement bien connectées, ce qui leur offre une certaine forme d'impunité. Elles remettent librement en cause les décisions des tribunaux qui ne leur sont pas favorables. À ce sujet, la presse rapporte souvent des scandales de corruption des tribunaux. Une chaîne de complicités, qui implique les douanes, les services administratifs et les tribunaux, soutient les grands acteurs informels ;
- la défaillance de l'État est également visible au niveau du recouvrement fiscal. Les autorités fiscales ciblent de manière disproportionnée les entreprises formelles. Beaucoup de dirigeants du secteur formel se plaignent qu'une fois que les autorités fiscales les identifient comme contribuables importants, ils sont soumis à des contrôles répétés et parfois des redressements. Les agents des impôts eux-mêmes reconnaissent leur attention relativement plus marquée pour les entreprises formelles ;
- Le code des impôts est extrêmement complexe et changeant au point que même des praticiens s'y perdent ; il n'est pas rare en effet de voir deux Inspecteurs des Impôts avoir deux lectures différentes d'une seule et même disposition fiscale. C'est dire que le code des impôts n'est pas accessible aux contribuables en matière de compréhension. Non seulement, il n'est pas accessible mais il y a également trop d'impôts si bien que les acteurs de l'informel sont vraiment réticents à se ranger dans le formel.

Il ressort ainsi que :

- d'une part, le cadre institutionnel est un déterminant majeur de l'informel ; les points faibles du climat des affaires et du cadre réglementaire incitent les entreprises à opter pour le statut d'informel ;
- d'autre part, la prédominance du secteur informel met en danger le respect des règles, règlements et codes de conduite pouvant garantir un traitement égal à tous les acteurs ;
- en outre, les pratiques managériales africaines traditionnelles sont souvent en conflit avec la plupart des règles et normes largement importées de l'occident et souvent inadaptées.

Le cadre légal et réglementaire influence donc la décision des entreprises d'opérer ou non dans le secteur informel. Par suite, dans un environnement de corruption quasi généralisée, avec un climat des affaires considérablement dégradé, les entreprises informelles semblent posséder une plus grande souplesse dans leurs relations avec le gouvernement. À ce sujet, plusieurs dirigeants d'entreprises informelles pensent que la « sous-déclaration » des revenus est omniprésente et n'est pas punie par le gouvernement.

Les insuffisances inhérentes au cadre institutionnel sont consubstantielles avec un environnement socioculturel spécifique qui constitue un véritable point d'appui pour le développement d'activités informelles, comme il est indiqué dans la suite.

22 - Environnement socioculturel

Les aspects sociaux et culturels des questions évoquées supra sont souvent très peu ou pas pris en compte dans les travaux d'études économiques disponibles sur le secteur informel, alors même qu'ils jouent un rôle important dans l'expansion du secteur informel au Bénin et amplifient les défaillances de l'État ; en effet, il n'est pas exceptionnel que les réseaux ethniques et religieux se substituent à l'État pour la fourniture de biens publics. Ces réseaux constituent une forme de « capital social » qui peut entraîner des effets positifs aussi bien que des effets négatifs sur le développement économique.

A cet égard, il convient de noter :

- les traditions socioculturelles, en particulier les réseaux sociaux se sont constitués et consolidés progressivement à travers l'histoire, en s'appuyant sur des bases économiques, familiales, ethniques et religieuses et/ou politiques ; ils facilitent les activités du secteur informel et de nombreux individus ont par exemple plus tendance à obéir aux autorités traditionnelles qu'aux gouvernements légalement constitués ;

- les entrepreneurs du gros informel ont souvent commencé comme petits exploitants, avec un niveau d'éducation minimale, mais sont devenus par la suite très riches et influents ; ils se sont ainsi constitués une clientèle commerciale solide et nombreuse qui a facilité des alliances ethniques, politiques et religieuses parfois transfrontalières ;
- les systèmes éducatifs traditionnels sont à certains égards beaucoup plus pratiques et propices à l'acquisition de compétences entrepreneuriales que les écoles de type occidental, plus orientées vers la formation des futurs fonctionnaires ;
- les réseaux sociaux établissent des relations de confiance qui permettent l'exécution de contrats, l'accès au financement et l'échange d'informations sans qu'il soit besoin d'officialiser quoi que ce soit par écrit ou par une autre forme officielle ;
- l'appartenance à un même réseau social confère un avantage considérable à ses membres, particulièrement dans le domaine du commerce transfrontalier, en les aidant à faire face aux coûts de transaction engendrés par le manque d'informations et par les variations susceptibles d'être observées dans la pratique des affaires ;
- les réseaux ethniques et religieux sont fortement partie prenante aux pratiques du secteur informel et développent des solidarités internes qui confèrent des avantages comparatifs à certains acteurs au détriment des autres ;
- les réseaux sociaux peuvent être intolérants ou même promouvoir un comportement antisocial et une violation des règles et normes de l'économie formelle ; en effet, comme il a été mentionné plus haut, les réseaux sociaux sont souvent fortement impliqués dans des activités illégales, en particulier la contrebande et l'évasion fiscale.

L'analyse de l'environnement socioculturel complète ainsi les faiblesses inhérentes au cadre institutionnel pour conférer puissance et permanence à des activités qui apparaissent comme une véritable menace pour les entreprises et un danger pour l'économie nationale. Ce qui confère un relief particulier aux enjeux et défis qui sont examinés ci-dessous.

3 - Enjeux, défis et perspectives du secteur informel

3.1 - Enjeux et défis du secteur informel

Les enjeux et les défis du secteur informel sont pluriels comme il apparaît ci-dessous.

311 - Enjeux du secteur informel

- La principale contribution positive du petit informel est qu'il crée des emplois et génère des revenus, et de ce fait réduit la pauvreté ; les revenus dans le secteur informel sont cependant généralement bas, et la faible productivité des entreprises du petit informel laisse très peu de marge de progression pour ces revenus.
- Le secteur informel couvre des domaines diversifiés et représente un chiffre d'affaires relativement important ; au regard de son poids dans l'économie nationale, le faire contribuer à l'impôt présente un intérêt certain.
- Les activités du secteur informel jouent un rôle dynamique dans les économies africaines en général, l'économie béninoise en particulier ; c'est du reste le point de vue du Bureau International du Travail (BIT.) qui a mis l'accent sur les aspects positifs de ce secteur qui s'avère rentable, productif et créatif.
- Le secteur informel a atteint une importance telle que la Banque Mondiale et le FMI insèrent - toutes choses égales par ailleurs - ses activités dans les stratégies de développement nationales ; en effet, face à l'échec des pouvoirs publics, le secteur informel est comme appelé à la rescousse du modèle légal, notamment dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.
- La focalisation sur la réduction de la pauvreté (à travers les initiatives DSRP, PPTE et OMD), place les politiques d'appui au secteur informel au cœur des stratégies de développement. Ceci se traduit par un intérêt renouvelé pour les questions d'emploi ou de microcrédit intimement liées au secteur informel
- Les entreprises du gros informel quant à elles, peuvent réaliser d'importants gains de productivité et accéder au crédit bancaire si elles tiennent des états financiers authentiques et transparents, et paient leurs impôts sous le régime du réel ; elles seront d'autant plus portées à payer leurs impôts qu'elles seront assurées que les autres (secteur public marchand notamment) s'acquittent également de ces mêmes obligations et que les fonds publics sont gérés de façon performante.

312 - Défis du secteur informel

Les défis de l'informel peuvent être appréhendés du point de vue de l'entrepreneur individuel ou de la collectivité.

Le point de vue de l'entrepreneur se réfère à la décision d'une entreprise de se «formaliser» ou non, et il convient de relever que :

- la faiblesse des capacités de l'Etat à mettre en application les règles régissant les affaires, la fourniture déficiente des biens et services publics, et l'absence d'un cadre réglementaire efficace et transparent sont décisifs dans les choix des entrepreneurs ;

- un environnement des affaires hostile peut ainsi pousser un agent économique dans le secteur informel ; car la formalisation signifie un meilleur accès aux services publics, mais également la mise en application des règles, notamment celles concernant le recouvrement fiscal ;
- le choix d’opérer dans le secteur formel implique des coûts fixes (liés à l’enregistrement et à la mise aux normes d’activités anciennement informelles) et des coûts variables (impôts et cotisations sociales).

La décision d’une entreprise de se « formaliser » ou non est donc fortement dépendante des facteurs institutionnels dont l’inefficacité pourrait expliquer l’expansion du secteur informel.

Au niveau de la collectivité, les défis peuvent être appréhendés en termes de productivité, de niveau de vie (lutte contre la pauvreté notamment) et de recettes fiscales.

La question de la productivité est centrale. En effet, et selon les informations disponibles, il ressort que :

- le secteur informel empêche les entreprises d’acquérir des compétences managériales modernes et d’employer des travailleurs bien formés : elles réduisent ainsi leur productivité et limitent leur potentiel de croissance et d’accès au marché international ;
- le secteur informel repose sur des pratiques qui entravent la croissance de la productivité ; la faible productivité des entreprises du secteur informel peut s’expliquer par leur vulnérabilité, le manque de transparence et la maîtrise insuffisante de leurs propres comptes, des traditions bien établies basées sur le contrôle de territoires et de situations de rentes, ainsi que par une allocation non optimale des ressources productives (en particulier à la famille pour les besoins de crédits) ;
- le faible accès au financement des entreprises du secteur informel se traduit par moins d’occasions d’investir et, par conséquent, un niveau de productivité du travail réduit.

Les défis du secteur informel concernent également le niveau de vie et la lutte contre la pauvreté. Ainsi,

- les petites entreprises informelles offrent des niveaux de rémunérations fragiles et assorties de potentiels de croissance plus faibles que celles du formel ou du gros informel ;

- les petites entreprises informelles ont tendance à proliférer lorsque la croissance économique est faible, ce qui corrobore le point de vue selon lequel ce type d'entreprises constitue une sorte de soupape de sécurité contre la pauvreté ; il s'ensuit que le niveau des revenus a tendance à être beaucoup plus faible dans le secteur informel que dans le secteur formel ;
- les employés du secteur informel sont beaucoup plus exposés à la pauvreté et à la précarité que les autres ; si de façon générale, le secteur informel représente une source de revenus pour les personnes avec très peu d'options, il ne peut être une source durable de croissance et de création de revenus ;
- le secteur informel est concentré dans les activités de produits non échangeables, notamment les services, le commerce, la distribution, la construction et le secteur des produits alimentaires ou des matières premières d'origine locale. Bien que le secteur informel fournisse une part importante de l'emploi et des revenus, ses activités n'ont pas le potentiel de croissance qu'ont les biens plus généralement échangeables ;
- le secteur informel contribue à l'instauration d'un climat défavorable des affaires pour les entreprises formelles, notamment les investissements directs étrangers. La nature dualiste des économies ouest-africaines, caractérisées par un vaste secteur informel non réglementé et non imposé, constitue ainsi un obstacle à une croissance soutenue.

L'évasion fiscale représente un autre défi bien connu de l'informel. Ainsi, il existe une disparité énorme dans les parts respectives des secteurs formel et informel dans le PIB et de leurs contributions aux recettes fiscales. En effet,

- le secteur informel ne contribue presque pas aux recettes fiscales, alors qu'il compte pour près de 70% dans la formation du PIB ; la perte de recettes fiscales liée à l'évasion fiscale du secteur informel représenterait entre 3 et 10 % du PIB ;
- les entreprises du gros informel sont capables de payer beaucoup plus qu'elles ne le font, mais recourent massivement à des sous-déclarations de revenus et font jouer leur influence politique ; la persistance d'un secteur informel important et notamment celle du gros informel expose en conséquence l'Etat à une forte évasion fiscale et obère les efforts de croissance attendus des politiques publiques ;
- les entreprises du secteur formel doivent supporter une charge fiscale disproportionnée, ce qui obère considérablement leur compétitivité. Ces impôts et charges élevés représentent par conséquent un important obstacle à l'investissement direct étranger ;
- le secteur informel en général et les entreprises du gros informel en particulier sont responsables d'une perte substantielle des recettes fiscales et du rétrécissement de l'assiette fiscale ;

- les entreprises informelles déclarent de façon récurrente qu'elles ne paient pas d'impôts formels parce que les ressources publiques sont mal utilisées ;
- le caractère globalement informel de l'économie nationale accroît sa vulnérabilité et limite la possibilité pour le Bénin de tirer pleinement profit de son intégration dans l'économie mondiale ;
- les entreprises de ce secteur sont souvent de petite taille et se heurtent à des obstacles qui freinent leur croissance, et les empêchent d'offrir des biens et des services de qualité ;
- les entreprises du secteur informel ne sont pas en mesure de réaliser des bénéfices suffisants pour récompenser l'innovation et la prise de risque qui sont deux conditions essentielles d'une réussite économique durable.

Ces défis suggèrent que si le secteur informel constitue un véritable allié pour les entreprises formelles, le faisceau des préoccupations qui accompagne ses activités suggère fortement qu'il pourrait constituer le Talon d'Achille d'une économie qui recherche ses marques et où le milieu des entreprises demeure un maillon faible.

32 - Perspectives du secteur informel au Bénin

321 - Défis du secteur informel

Les développements proposés confirment que malgré son caractère hétérogène, le secteur informel occupe une position centrale dans le processus de croissance et de développement économique du Bénin. Par ailleurs, une cartographie originale distingue utilement le petit informel et le gros informel dans la description du comportement des acteurs et dans l'identification des obstacles au développement du secteur privé formel.

Alors que les approches traditionnelles mettent constamment l'accent sur les entreprises du petit informel, les approches récentes font ressortir que les entreprises du gros informel jusque là écartées de toutes les enquêtes empiriques et analyses du secteur informel jouent un rôle majeur dans certains secteurs, notamment le commerce, la construction, le transport; et sont l'expression de la façon dont l'État structure et met en œuvre leurs cadres réglementaires.

Dans ces conditions, et au regard des enjeux et des défis décrits ci-dessus, les perspectives du secteur informel vont différer selon qu'elles concernent l'Etat, les entreprises du gros informel ou les entreprises du petit informel.

S'agissant de l'Etat, elles pourraient se résumer comme suit :

- mettre en place une administration publique efficace ;
- promouvoir une gouvernance efficace et dépouillée des pratiques de corruption ;

- assurer la coordination entre les différentes autorités en charge de l'enregistrement et de l'imposition des entreprises ;
- améliorer l'environnement des affaires et le règlement des questions de gouvernance propices au développement de l'entrepreneuriat privé ;
- améliorer la gestion des ressources publiques et la qualité de la dépense publique ;
- assurer le règlement effectif des impôts au réel par toutes les entreprises publiques et amener les acteurs du formel à déclarer obligatoirement toutes les transactions entreprises avec l'informel et sanctionner sévèrement l'inobservance de cette règle ;
- organiser la mise en place d'un identifiant fiscal unique pour les services fiscaux et douaniers ;
- renforcer la capacité du gouvernement à établir un cadre réglementaire qu'il soit possible de mettre en œuvre et d'appliquer de façon effective ;
- élever la capacité du gouvernement à appliquer les textes qu'il a lui-même édictés et notamment la capacité à mettre en application les règles gouvernant le secteur privé et à les évaluer ;
- assurer un accès facile et équitable à l'information pour toutes les entreprises (formelles et informelles) ;
- accompagner la mise en place d'un secteur privé dynamique et compétitif, capable de soutenir un effort de croissance partagé ;
- œuvrer à l'édification d'une économie locale prospère en donnant sa place et son rôle véritable à la politique de décentralisation initiée depuis une dizaine d'années.

Au niveau des entreprises du gros informel, les solutions pourraient être recherchées autour des axes suivants :

- sensibiliser les entreprises du gros informel à la nécessité de produire des états financiers conformes à leurs activités ;
- assurer un accès large et équilibré à l'information des entreprises ;
- renforcer les capacités des entrepreneurs et leur accès au crédit et à différents services d'appui au secteur privé ;
- assurer la production d'états financiers authentiques et transparents par les entreprises du gros informel ;
- payer les impôts sous le régime du réel ;
- promouvoir une gouvernance professionnalisée et dépouillée des pratiques de corruption ;
- contribuer à la promotion d'un secteur privé dynamique et compétitif, capable de soutenir un effort de croissance partagé.

Pour les entreprises du petit informel, les objectifs devraient être de **formuler des programmes pertinents d'accompagnement financés intégralement par des ressources nationales**, tout en incitant ses acteurs à se formaliser progressivement, en utilisant à la fois la carotte et le bâton ; les solutions pourraient être les suivantes :

- assurer un accès à l'information des entreprises du secteur informel ;
- créer et organiser des marchés locaux spécialisés et accessibles ;
- renforcer les capacités des entrepreneurs et faciliter leur accès à des ressources de développement (y compris le crédit) et à différents services d'appui au secteur privé ;
- aider à la production d'états financiers authentiques et transparents par les entreprises du petit informel à travers le développement des centres de gestion agréés ;
- fiscaliser progressivement le petit informel selon une approche modulée en contrepartie des appuis offerts.

Les défis du secteur informel sont donc nombreux et pluriels. Les efforts visant à promouvoir la croissance ne devraient toutefois pas se focaliser sur les entreprises du petit informel, leur potentiel étant très limité. Par conséquent, les efforts visant à amener les activités informelles à respecter les règles devraient davantage s'orienter vers le gros informel que vers le petit, pour éviter une aggravation de la pauvreté et du chômage.

Le secteur informel reste cependant tributaire de la pensée selon laquelle les impôts sont la principale source de financement des dépenses publiques et la mobilisation des ressources fiscales est importante pour atteindre des objectifs de développement dont celui de la réduction de la pauvreté. L'approche consistant à fiscaliser le secteur informel demeure la formule privilégiée à ce jour.

Conclusion

L'analyse des enjeux et des défis du secteur informel révèle que le gouvernement comme les entreprises privées ont un intérêt mutuel à promouvoir un train de réformes dans le sens d'un partenariat mutuellement avantageux ; une telle collaboration a plus de chances de réussir qu'une initiative unilatérale pour de nouvelles recettes fiscales sur le secteur informel.

En effet, il apparaît impossible pour une économie de se développer lorsque la majeure partie de l'activité économique s'opère en dehors du cadre réglementaire et fiscal alors même que la nouvelle vision politique du Gouvernement est d'accompagner le secteur privé en vue de le rendre plus compétitif et plus prospère pour améliorer sa contribution à la croissance économique et à la création d'emplois décents.

Par conséquent, les entreprises privées et l'État devraient instaurer un cadre de dialogue permanent dans le but d'améliorer à la fois l'environnement des affaires et le respect des obligations fiscales des entreprises, eu égard au fait que chaque partie peut prendre des mesures qui permettront d'améliorer la situation de l'autre. Le Partenariat Public Privé annoncé avec force depuis les conclusions de la Table Ronde Secteur public/Secteur privé des 29, 30 et 31 octobre 2012 devrait cependant dépasser le cadre d'une communication de circonstance pour traduire une volonté réelle de l'Etat de promouvoir une nouvelle collaboration avec le secteur des entreprises nationales, en relation avec des objectifs très clairs associés à des stratégies partagées.

A cet égard, force est de reconnaître qu'au vu du Comité de Pilotage de la Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté III (SCRPIII) qui est constitué quasi exclusivement des Représentants du Gouvernement, de l'Administration et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le doute est permis. A la décharge de l'Etat, il convient de relever cependant que le secteur privé national n'offre pas encore le répondant institutionnel et opérationnel qui ferait de lui le partenaire véritable pour l'Etat.

Mais, au-delà de toutes ces considérations qui pourraient paraître récurrentes, **le véritable défi est celui d'un changement de paradigme** et cette évolution devrait partir de la reconnaissance partagée que le secteur informel est aujourd'hui au Bénin l'expression d'une légitimité de fait avec 99% des entreprises, 70% de contribution au PIB et plus de 94% de la population active et une reconnaissance officielle. Il porte donc en germe, tout le potentiel de croissance de l'économie nationale. C'est donc là le point de départ de toute politique sérieuse de développement de l'entrepreneuriat au Bénin.

Changer de paradigme, consiste donc à se convaincre de cette réalité et à se démarquer de l'approche fiscale exclusive, pour s'inscrire dans une dynamique de coopération plus globale qui s'appuie sur la formation du capital humain, des pratiques de management adaptées, une organisation professionnalisée de l'entreprise, des financements idoines, la participation ou non à des programmes de sécurité sociale et fonde une politique entrepreneuriale ambitieuse qui fasse progressivement de ce secteur, un vivier d'entreprises viables et pérennes, porteuses de croissance et de prospérité.

C'est pourquoi, après une longue navigation dans l'espace des entreprises informelles, nous suggérons pour le débat général les questions ci-après :

- Du fait de l'importance que le secteur agricole dans la création de la richesse au Bénin, comment organiser et structurer les entreprises agricoles pour en faire un véritable vivier de production de richesses et de création d'emplois ainsi qu'un levier de croissance et de développement ?
- Pourquoi le gouvernement n'arrive-t-il pas à appliquer et faire appliquer les textes qu'il a lui-même édictés et comment assurer la capacité du gouvernement à mettre en œuvre efficacement le cadre institutionnel défini ?
- Aujourd'hui, les opérateurs économiques peinent à mettre en place la Chambre Consulaire. Le Conseil National du Patronat ne réussit pas à imposer une image institutionnelle forte et pérenne (absence d'un siège permanent, d'un Secrétariat exécutif crédible, de structures de réflexion capables de proposer des alternatives aux options gouvernementales, luttes fratricides, etc.) pour s'imposer comme un Partenaire crédible et incontournable du Gouvernement. Comment promouvoir un secteur privé national dynamique, institutionnellement fort et opérationnel, capable d'être pour l'Etat un partenaire véritable à moyen et long terme ?

.../...

Annexes

Annexe 1: Les différentes économies informelles

L'économie familiale

L'économie familiale était autrefois la composante la plus importante de l'économie et assurait l'essentiel des activités de production. Son déclin relatif est dû au développement de l'économie de marché, au développement de l'économie sociale qu'il a fallu financer - assurance maladie, retraites, chômage, services sociaux - et au besoin des économies modernes de contrôler les flux économiques.

Les principaux travaux réalisés dans le cadre de l'économie familiale sont :

- la transformation des achats alimentaires en biens de consommation (repas) ;
- les activités de service, telles : le ménage et les travaux de couture, le jardinage, bricolage et petites réparations ;
- les activités de service à la personne : garde des enfants, garde des malades et des personnes âgées, transports des personnes.

L'économie conviviale

L'économie conviviale semble très proche de l'économie familiale, mais elle est tournée vers l'extérieur de la cellule familiale. Il s'agit d'une forme de dons gratuits qui prennent en charge une partie de la vie sociale et économique. Elle est donc constituée pour l'essentiel par des activités d'entraide, d'animation sociale et de loisirs hors de la famille, et ne donnant pas lieu à une quelconque rémunération au sens de l'économie formelle.

Cette forme d'économie peut prendre appui sur des structures associatives plus ou moins organisées (association de quartier, organisations religieuses, sportives, syndicales ou politiques). Les principaux travaux réalisés dans le cadre de l'économie conviviale sont :

- les services rendus à des voisins ou à des personnes âgées ou handicapées ;
- la production de petits objets et d'aliments vendus lors de fêtes et coup de main à leur organisation
- la participation gratuite à l'organisation et au déroulement d'activités culturelles, culturelles, syndicales ou politiques.

Dans certains cas, l'économie conviviale semble être la solution la plus souple, la plus efficace et la moins onéreuse, pour prendre en charge certaines activités de service public, telles, par exemple :

- les réseaux d'entraides aux personnes hospitalisées, âgées ou handicapées ;
- le développement de l'animation culturelle et sportive des quartiers ;
- les activités de parrainage ou de service public assurées par les retraités : associations d'aide aux petits entrepreneurs ou aux chômeurs, activités de conseils divers et de soutien aux personnes en difficulté ;
- etc.

L'économie souterraine ou clandestine

L'économie souterraine ou clandestine regroupe trois formes d'activités très différentes :

- l'économie souterraine générée par le travail au noir ;
- l'économie générée par les délits économiques ;
- l'économie générée par les activités criminelles ;

mais avec au moins trois points communs :

- elle échappe aux règles économiques et sociales et à l'intervention de l'État ;
- elle ne donne lieu à aucun prélèvement obligatoire (fiscal ou social) ;
- elle fausse le jeu de la libre concurrence par rapport aux activités légales, soit du fait de leur propre activité - travail au noir -, soit du fait de l'intégration de sommes provenant d'activités délictuelles ou criminelles, cherchant à se réinvestir - blanchiment d'argent.

L'existence d'une importante économie souterraine est avant tout le signe d'un dysfonctionnement grave de l'économie formelle ou des services publics de l'État. Si le travail au noir existe, c'est que le marché officiel du travail connaît des rigidités qui paralysent le développement de l'emploi officiel ou qui en empêche l'accès, cela peut aussi indiquer que dans certains domaines, le coût réel du travail - salaire et cotisations sociales - est devenu insupportable pour la demande. Le dysfonctionnement peut être caractérisé par :

- la lourdeur de la pression fiscale qui pousse les entreprises à fuir l'impôt en créant une activité informelle ;
- la lenteur des règles administratives qui décourage toute initiative d'investissement ;
- la réglementation sociale sur le salaire minimum, les allocations familiales, ou les charges parafiscales.
- l'ouverture des frontières à la concurrence du marché mondial.

Il semble impossible de lutter contre le marché souterrain avec une garantie de succès par seulement la répression. Dans certains cas, seul le travail informel est capable d'assurer les services attendus par le marché, par exemple les ateliers clandestins de la confection ou les vendeurs à la sauvette aux carrefours, vendant des objets de pacotilles que les commerces classiques ne parviennent plus à distribuer.

.../...

Annexe 2 : Le Partenariat Public Privé, c'est quoi ?

A - Définition générale

Les Partenariats Public Privé (PPP) sont des modes de collaboration qui associent des entités publiques et privées en vue de remplir un objectif collectif. Un PPP est assimilable à un contrat à long terme par lequel une autorité publique (Etat ou collectivité) s'associe à une entreprise du secteur privé pour la conception, la réalisation et/ou l'exploitation de services publics. Ainsi, le développement économique et social n'est plus l'apanage d'un seul acteur public mais également d'une entreprise nationale ou internationale, d'une PME, voire même d'une association.

Selon le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) : « Le terme partenariat public-privé est utilisé pour décrire l'éventail de relations possibles entre le secteur public et le secteur privé pour la mise en œuvre d'un projet ou la fourniture d'un service ».

B - PPP et décentralisation

L'Etat, les collectivités territoriales et la sphère économique ont trouvé un intérêt à construire des partenariats pour concilier deux logiques :

- une logique sociale : fournir des infrastructures et services de qualité à la population
- une logique marchande : maximiser un profit en limitant les risques

La montée des PPP s'inscrit ainsi dans l'évolution du rôle de l'autorité publique, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. La puissance publique définit les objectifs en termes d'intérêt public, de qualité de service, de politique des prix et de suivi ; le secteur privé réalise les investissements et gère les services collectifs.

C - PPP, pour quoi faire ?

La solution partenariale présente une combinaison d'avantages pour les parties prenantes.

1 - Optimisation des dépenses publiques

Les autorités publiques font souvent face à une insuffisance de leurs ressources budgétaires pour financer des infrastructures et services de base ; ainsi qu'à un accès difficile sur le marché financier pour lever des fonds. Ainsi, le recours aux PPP leur facilite le développement des investissements. Cela permet ainsi un meilleur contrôle des dépenses publiques et une réaffectation budgétaire vers des dépenses sociales non susceptibles d'être financées sous une forme partenariale.

2 - Partage des risques

La fourniture de biens et services publics, comme toute activité de production, comporte des risques d'ordre technique et/ou commercial. Avec les PPP il s'agit de transférer au partenaire privé certains risques qu'il est plus habilité à gérer qu'une autorité publique.

3 - Méthodes de gestion innovatrices

Le recours à un PPP permet de bénéficier de l'expertise et des méthodes de fonctionnement du secteur privé dans le cadre d'un service public. La créativité, la nécessité de concurrence et de transparence et l'innovation technologique du secteur privé permettent au citoyen-usager de bénéficier de services de meilleure qualité.

D - Conditions de réussite des PPP

1 - Confiance et transparence

Le déséquilibre entre les moyens mobilisables par le secteur public et le secteur privé peut entraîner un déséquilibre dans les rapports de force. L'autorité locale peut ainsi se trouver en position de faiblesse par rapport aux grands opérateurs mondiaux, qui endossent le rôle de régulateur officieux. Le processus doit donc se baser sur des principes d'équité, de transparence et d'avantages mutuels. A ce titre, l'implication des entreprises et des PME locales peut renforcer l'appropriation locale et favoriser l'instauration d'un climat de confiance entre acteurs.

2 - Cadre juridique et réglementaire propice

Pour obtenir la participation durable du secteur privé, il est indispensable que, d'une part, le secteur public fixe un cadre juridique approprié pour la passation de marchés et que, d'autre part, le gouvernement fixe un cadre réglementaire clair pour appliquer des mécanismes de financement adaptés.

3 - Partage des rôles et responsabilités

Une délimitation claire des rôles et responsabilités est nécessaire pour la durabilité du partenariat. Le partenariat doit s'organiser en concertation et chaque partie doit affecter des ressources financières ou humaines afin d'accroître leur intérêt réciproque pour la réussite du partenariat.

D - Formes de PPP

Selon le niveau de partage des risques et de participation du privé, les PPP peuvent prendre les différentes formes ci-après :

- Contrat de services
- Contrat de gestion
- Concession
- Société d'Economie Mixte (SEM)
- Approches communautaires de base

.../...