

Philippe Hugon

Jean-François Vergès Je sais que j'ai permis à un certain nombre de frustrations d'intervenants potentiels de s'accumuler car on a été très attentif au timing de cette matinée. Cet après-midi nous allons assister aux interventions de nos deux économistes. Vous pourrez leur poser des questions, et nous procéderons dans la foulée à un débat permettant à ceux d'entre vous n'ayant pas pu poser leurs questions ce matin de les poser à l'ensemble de nos intervenants. Je passe la parole à Philippe Hugon.

Philippe Hugon Merci. D'abord je voudrais dire que je suis très heureux d'intervenir aujourd'hui et de retrouver un certain nombre d'amis. Je sais qu'il est toujours difficile de reprendre la parole après un repas donc je vais essayer de ne pas trop endormir le public.

Le thème qui m'a été proposé est l'économie urbaine informelle et ses perspectives. Lorsque le terme 'informal income' est apparu au début des années 1970, je faisais pourtant partie des observateurs qui ont cherché à se battre contre ce terme, estimant qu'il impliquait l'existence de sociétés non organisées, anomiques ou non structurées, alors que ce n'était pas le cas : on ne connaissait tout simplement pas les règles, les normes et les processus de régulation régissant ces sociétés, et c'est cela qui nous permettait de les définir comme étant informelles. Pendant longtemps j'ai été réticent vis-à-vis de cette expression, et puis le temps passant j'ai rejoint tout le monde, utilisant le terme d'économie informelle ou d'économie populaire urbaine, ou bien encore celui de petite production marchande. Il existe donc un débat sémantique, mais j'accepte le terme qui m'a été proposé.

Je voudrais traiter en trois temps de cette question. Il faut dans un premier temps évoquer le contexte dans lequel l'économie informelle urbaine se développe, celui d'une très forte croissance urbaine à base essentiellement démographique, dans des économies qui sont essentiellement des économies de rentes. Il est ensuite nécessaire d'étudier en quoi consiste l'informel et comment il a évolué, et finalement il faut en étudier les perspectives et s'intéresser aux débats qui existent par rapport aux politiques mises en œuvre vis-à-vis de l'économie informelle urbaine.

1/ Le premier point abordé, concernant le contexte, a dû déjà être développé ce matin, et je m'excuse de n'avoir pas pu être présent toute la matinée. Il faut d'abord rappeler que l'*urbanisation* en Afrique est très particulière, et n'a pas, à ma connaissance, d'équivalent historique. Particulière par son intensité, par son rythme, on y retrouve un certain nombre de traits communs sur tout le continent, au-delà bien entendu des grandes différences selon 'les Afriques' : il y a 53 Etats en Afrique et les configurations urbaines sont considérablement différentes selon les sociétés. Mais les traits communs existent. On notera d'abord que l'on a assisté à une explosion urbaine qui est unique dans l'histoire de l'humanité, même si l'on peut parler aujourd'hui d'une transition urbaine, c'est-à-dire d'une inflexion du taux de croissance, qui demeure cependant proche de 4% de croissance en moyenne.

Une des caractéristiques, qui est très importante pour comprendre l'informel, est le fait qu'il s'agit d'une urbanisation à base essentiellement démographique. La croissance démographique endogène aux villes est le premier facteur de la croissance urbaine : un certain nombre de sociétés n'ont pas encore réalisé leur transition démographique, y compris en zone urbaine. Bien sûr on note de grandes différences, puisqu'il y a des pays, notamment en Afrique australe, qui ont accompli leur transition démographique ou qui sont en train de la réaliser, et d'autres, notamment dans le Sahel ou dans la Corne de l'Afrique, où cela n'est pas le cas et où la croissance urbaine reste essentiellement endogène aux villes.

Le second facteur de croissance urbaine est le phénomène de migration nette. Il faut rappeler, comme cela a été fait ce matin, qu'il y a à la fois de l'immigration vers les villes et dans le même temps de l'émigration des villes vers d'autres villes ou vers les campagnes, et il n'y a pas de stabilité des populations.

Le troisième phénomène explicatif de la croissance des villes est celui d'agglomération des zones urbaines, qui sont progressivement, par l'extension de l'espace urbain, incluses dans l'espace rural.

Un autre trait de l'urbanisation qui a des conséquences sur l'informel est que le réseau urbain est longtemps resté relativement lâche. On constatait une 'macrocéphalie' et une faible armature urbaine, mais les dynamiques en cours laissent apparaître dans beaucoup de pays des réseaux de villes secondaires et le développement d'une forme de hiérarchie urbaine.

L'urbanisation africaine n'est ni le résultat du développement économique ni la fille de l'industrialisation. Elle a essentiellement comme origine d'une part le fait qu'elle est la fille de l'Etat et qu'elle a donc joué un rôle dans le pouvoir politique, et d'autre part qu'elle est liée aux activités minières ou pétrolières, aux activités de rentes. La ville est également un lieu où se développe très largement les services. Par contre, il y a peu de villes en Afrique qui ont une base réellement industrielle. On ne peut pas dire non plus que l'urbanisation en Afrique soit liée à un accroissement de la productivité agricole qui aurait contraint les populations de quitter les campagnes pour aller vers les villes. On est donc face à une configuration historique très particulière qu'il est évidemment important de comprendre.

Enfin, et cela a également été rappelé ce matin, on est dans un processus d'explosion en termes quantitatifs : l'Afrique a connu un sextuplement des populations urbaines depuis l'indépendance et elles vont tripler d'ici 2040 ou 2050. Il n'y a donc pas de possibilité de maîtrise des rythmes de croissance, et la planification urbaine et tous les plans d'urbanisme sont devenus obsolètes. S'il y a eu une maîtrise de ce phénomène à une période, celle-ci a disparu et ne réapparaîtra vraisemblablement pas dans le futur.

Ceci étant il faut évidemment savoir que 'les Afriques' sont plurielles, considérablement contrastées, et les histoires des villes sont totalement différentes : il existe des villes précoloniales très importantes, des sociétés d'urbanisation très anciennes, mais également des sociétés où les villes sont postcoloniales. Nouakchott a donc peu à voir avec Ibadan ou Tombouctou, par exemple. Il y a, comme le rappelait Catherine Coquery-Vidrovitch, différentes historicités des villes. Il y a également des villes de tailles différentes : certaines sont multimillionnaires en habitants, comme Lagos, Kinshasa, Le Caire, et d'autres sont beaucoup plus modestes. Certaines villes sont côtières et d'autres non, certaines sont rentières et d'autres beaucoup plus liées à la production. On fait donc face à des configurations plurielles.

Mais on trouve néanmoins des points communs. Les villes africaines et les urbains ont à faire face à un certain nombre de défis considérables. Parmi ceux-ci il est important de citer une croissance urbaine qui a lieu dans un contexte de stagnation du revenu par tête sur la longue période, bien que certaines sociétés soient à forte croissance et que l'on ait connu des périodes de croissance économique partagée (notamment au début de notre siècle). On doit donc s'interroger sur les capacités de financements des investissements urbains importants face à des besoins qui sont considérables. S'opposent à ce sujet des urbanophobes et des urbanophiles. Pour les derniers, l'urbanisation est un facteur clé du développement économique, permettant les économies d'échelle, la création de marchés, une productivité supérieure à celle des zones rurales. Pour les premiers, par contre, les villes sont fondamentalement rentières, et l'une des raisons pour lesquelles l'agriculture africaine a connu peu de croissance est que les prix agricoles ne peuvent être subventionnés si l'on ne veut peser sur le niveau de vie des urbains : on préfère alors s'approvisionner en important certains produits, et les villes sont un frein au développement.

Ce débat ne peut être tranché dans le temps qui m'est imparti. J'ai écrit un livre sur le rôle de la ville sur la dynamique agro-alimentaire dans lequel j'ai dressé des typologies : il y a à mon avis des cas de villes rentières et des cas de villes qui sont au contraire très entraînant par rapport à leurs hinterlands et leurs activités rurales, permettant des transferts de valeurs ajoutées des zones rurales vers les zones urbaines, permettant des accroissements de la productivité.

Dans ce contexte, notamment économique, deux phénomènes majeurs vont conditionner l'informel. D'une part le fait que les économies africaines soient fondamentalement à base de rentes, c'est-à-dire à base de prélèvements de rentes du sous-sol, comme les mines ou le pétrole, ou de rentes agricoles ou forestières. D'autre part le fait que l'on est dans une situation de faible transition démographique. Il faut rappeler que la croissance rurale est également importante en Afrique, en moyenne, quoique l'on ait un différentiel important entre les villes et les campagnes.

2/ Le second point que je voudrais développer consiste à voir en quoi consiste l' économie urbaine informelle ?

La base de l'économie dans les sociétés africaines, en dehors des secteurs d'exportation de rentes, est l'économie que l'on appelle informelle. Le terme pose évidemment problème : qu'entend-on par informel ? A l'origine le terme a été défini négativement : l'informel est ce qui n'est pas moderne, ce qui ne constitue pas une 'économie normale'. L'économie informelle n'est donc pas régulée et a priori ne rentre pas dans les plans d'urbanisme. Or en réalité il s'avère que derrière l'informel il y a deux problèmes différents.

Le premier problème est le rapport à la loi. Les activités qui constituent l'économie informelle sont à la limite de la légalité. Elles peuvent parfois être illégales, mais ce qui domine largement est l'activité 'a-légale', c'est-à-dire des activités non prévues par la loi mais qui trouvent leur légitimité dans le rôle fondamental qu'elles jouent en termes de régulation. Si on les remettait en question, ou si on mettait en application un certain nombre de lois ou de normes, il est évident que les sociétés ne pourraient pas fonctionner. On a donc un problème de définition par rapport aux normes, aux règles et à la codification, d'autant plus que les sociétés africaines sont caractérisées par une pluralité des référents juridiques : s'y retrouvent le droit musulman, le droit occidental, aujourd'hui on y retrouve un peu de Common Law influencée par les institutions de Bretton Woods, et toutes ces influences se mélangent aux droits dits 'coutumiers'. Il faut régler cette question de la pluralité de référents juridiques, ce que met en exergue l'économie informelle.

Le second problème posé par l'informel est celui du rapport aux marchés. On est d'une part dans des économies intégrées au marché : on produit moyennant échange d'argent. Il y a de plus une soif d'argent importante car celui ayant emprunté le matin est obligé le soir de rembourser sa dette. Les économies sont très concurrentielles et monétisées. Mais parallèlement il y a très peu de salariat, ce qui a été rappelé par M. Elong Mbassi. On ne fait pas appel à des salariés dans l'économie informelle, et il y a très peu de respect vis-à-vis du Code du Travail généralement : on ne trouve pas de salariés, mais des apprentis, des dépendants, des aides familiaux, des anciens captifs, et de nombreux autres statuts sociaux. Il y a donc peu de marché du travail. De plus, de nombreuses activités fonctionnent sans recours aux marchés financiers : il est important de noter que 9/10^e des populations urbaines ne sont pas bancarisées ni ne peuvent avoir accès au secteur bancaire. Leurs sources de financement existent pourtant bien : il peut s'agir d'épargne, de la redistribution dépendant de l'appartenance communautaire, de systèmes tontiniers etc. Il y a donc un ensemble de systèmes financiers existant, mais pas de véritable marché financier : les pauvres ou les précaires ne peuvent pas accéder au système bancaire, et je dirais que 'culturellement' ils ne

pourraient pas rentrer dans une banque. Dans une banque il y a du marbre, de l'air climatisé, et cela ne correspond pas à la vie de la majorité des populations urbaines.

Les activités où l'informel joue un rôle sont marchandes. Or on peut noter un paradoxe : dans les pays très industriels, ces activités seraient assurés par le secteur public (l'éducation, la santé, un certain nombre de réseaux de transports, le fonctionnement des adductions). L'informel peut donc servir de substitut en l'absence de l'Etat. On retrouve ce rôle dans les systèmes de redistribution de prévoyance, d'assurance sociale : l'informel joue un rôle redistributif. Un autre paradoxe que je voudrais développer est le fait qu'en réalité beaucoup d'activités passent par le marché alors que dans des sociétés industrielles où l'on trouve la possibilité d'achat de biens durables elles seraient assurées par du travail domestique. C'est le cas dans le transport car il y a peu de voitures et même éventuellement de bicyclettes donc on a recours au marché ; on a pas de machine à laver et on a donc recours à des activités marchandes ; la moitié des repas en Afrique sont pris hors du domicile et préparés par des préparateurs de repas : on a pas la possibilité d'accéder à du bois de chauffe et on achète donc des plats préparés dans des 'fast-food'. Un million de femmes sont ainsi préparatrices de repas à Lagos. L'informel est donc d'une certaine manière un substitut à des activités qui sont considérées comme étant domestiques dans des pays industriels.

Que peut-on dire sur l'importance de ces activités ? Elles sont tout d'abord dominantes. Je ne crois pas qu'il soit très intéressant d'énumérer des chiffres macro-économiques. De nombreuses études ont été réalisées, dont il ressort qu'en terme d'emplois, ces activités représentent 80 à 90% des emplois dans les villes africaines. En termes de valeur ajoutée, l'on peut estimer qu'en moyenne la moitié de la valeur ajoutée est réalisée par des activités informelles. Mais ces calculs ramènent à la question de la définition de l'informel : peut-on y inclure les activités non déclarées ?

Ces activités informelles sont à la fois très liées au marché et inscrites dans des logiques concurrentielles et elles ne sont pas principalement inscrites dans des logiques communautaires, ou dans une économie solidaire alternative. Cependant elles s'appuient sur des organisations et des structures sociales extrêmement fortes et pas du tout informelles, et les deux se combinent extrêmement bien. La caractéristique de l'économie, dans les sociétés africaines, c'est que les marchés sont très instables : il n'y a pas de système de garantie des prix, il n'y a plus, ou très peu, aujourd'hui de systèmes de subventions des produits alimentaires, les revenus sont extrêmement fluctuants parce qu'ils dépendent largement des prix internationaux. Face à cette très forte instabilité les agents sont obligés de faire preuve de flexibilité, et celles-ci est assurée notamment en s'appuyant sur des organisations sociales extrêmement prégnantes et fortes.

Cette flexibilité passe par exemple par l'utilisation de la main d'œuvre : en période de « vaches grasses » on fait appel à une main d'œuvre que l'on n'utilisera plus en période de crise relative. Il y a donc flexibilité importante et, en même temps, structuration sociale très forte. On est ainsi frappé par l'organisation sociale derrière ces activités : celles-ci ne sont pas le fruit des seules initiatives individuelles, on y retrouve tous les rapports de pouvoir et les rapports sociaux que l'on retrouve en amont.

Ces petites activités peuvent rapporter un gain monétaire significatif. Le responsable d'une petite unité de production aura parfois un revenu tout à fait comparable à un SMIG voire supérieur, mais on constate très rarement de changement du type d'organisation de l'entreprise, et cela est très particulier à la plupart des villes africaines. Lorsqu'un petit surplus apparaît, la tendance est d'avantage à la diversification : dans l'immobilier, le transport, le commerce, mais on constate rarement une transformation de l'unité de production. Cela pose une question de fond : si le petit producteur augmentait la productivité, s'il changeait de technique et passait de la micro-unité à la micro-entreprise puis à la PME, il changerait de système d'organisation. L'unité de production serait alors visible auprès de l'Etat, et serait

alors soumise à l'impôt, à l'enregistrement statistique, aux mécanismes de redistribution, voire de parasitisme, dont parlait Elong Mbassi, et le petit producteur aurait des règles à respecter par rapport à la flexibilité de l'utilisation du travail. Il est donc très difficile de passer au niveau de PME.

Dans tous les débats existant, il y'en a donc un qui me semble erroné et qui vise à trouver des mécanismes d'appui pour pouvoir faire passer des activités informelles à des activités plus productives, ces dernières permettant de passer à un statut d'entreprise, à des économies d'échelle ou à des progrès de productivité plus importants. On peut bien sûr trouver des cas de réussite, mais on peut également trouver de nombreux cas d'échecs parce qu'il y a évidemment des risques à l'accroissement de la productivité. Ceci explique pourquoi les économies africaines sont souvent des économies de rentes : lorsque vous êtes en situation de très grand risque vous avez plutôt intérêt à vous couvrir contre le risque par la diversification d'un portefeuille, beaucoup plus que par l'investissement dans une accumulation plus intensive et dans des techniques plus productives, mais où le capital a une certaine fixité d'utilisation.

Les petites activités urbaines informelles existent principalement dans les chaînes agro-alimentaires. Cela va de la préparation des repas dont je parlais, au commerce de micro-détail, à la transformation de produits agricoles, à toute la chaîne qui se noue en termes de transport, de commerce de gros. On crée de la divisibilité à tous les niveaux par rapport à des populations dont le pouvoir d'achat est faible.

Les autres activités incluent le transport, la finance qui est très importante pour les questions d'habitat, les activités de recyclage ou de réparation, ou encore les activités liées aux besoins d'habitat, de construction, de matériaux de construction. On constate cependant une grande hétérogénéité de situations. Ainsi, plutôt qu'employer le terme informel, y compris pour les questions d'habitat, je crois que l'on ne peut pas traiter pareillement les bidonvilles, les trames assainies, et toutes les situations hybrides. Mais ce qui me semble être la caractéristique des sociétés est qu'elles inventent leur modernité en permanence, et elles le font par hybridation compte tenu d'un certain nombre de contraintes financières et technologiques. On a donc constamment des combinés d'activités que l'on pourrait qualifier de très modernes (internet, le portable) et de logiques d'organisation qui renvoient à une historicité beaucoup plus longue et importante.

Il faut savoir d'autre part que les sociétés sont construites par une pluralité d'acteurs. Il y a ainsi des acteurs internationaux, les bailleurs de fonds, et la logique de la société est de se réapproprier l'ensemble de ces interventions. Si je prends pour exemple la micro-finance, qui joue un rôle important dans le domaine de l'accès à l'habitat, il s'agit là d'une hybridation entre des projets portés par des acteurs extérieurs pouvant être privés (l'action de M. Yunus était au départ une action privée) mais aussi publics (l'AFD, la Banque Mondiale et l'Union Européenne interviennent dans ce domaine) et reposant sur des dynamiques endogènes. On est donc véritablement dans des constructions relevant à la fois de dynamiques externes et de dynamiques endogènes.

3/ Troisième point de mon intervention, je voudrais parler des perspectives et des politiques mises en oeuvre.

Il existe dans le débat une position très 'moderniste', estimant que l'informel est le passé et que les sociétés africaines sont destinées à devenir un jour modernes : nous ne serions donc que dans une phase historique transitoires. Je ne crois pas que les sociétés puissent se définir par rapport à un projet de modernité qui de toute façon n'est accessible à l'échelle humaine que par 10% de la population du globe. Lorsque l'on réfléchit en termes énergétiques, en termes de possibilité de financement de la technologie, on voit bien que l'on ne peut définir ces sociétés comme en retard par rapport à un futur qui serait celui d'un

modèle soi-disant à haut niveau technologique. Inversement on ne peut pas définir ces sociétés par rapport à un modèle alternatif, car il y a beaucoup de mythes derrière cette idée. Certains voient dans les activités de l'informel un modèle d'économie solidaire ou d'économie alternative. En réalité on y trouve aussi de la violence et de la surexploitation et le non-respect minimum de la dignité humaine : il ne faut pas idéaliser ces petites activités.

On peut néanmoins se pencher sur certains axes de réformes possibles.

-Premièrement, il faut réfléchir à la meilleure façon de prendre en compte la pluralité des droits et des normes : certaines normes constituent des contraintes permettant l'avancée des sociétés et sont nécessaires. On ne peut en effet être dans un relativisme complet qui pousse les plus pauvres à vivre dans des quartiers hors des zones d'accès à l'eau, à l'électricité, aux transports ou à l'habitat où ils sont forcés de régler ces questions par leurs propres moyens. Il faut donc fixer des normes permettant des progrès dans certains domaines, tout en réussissant à combiner les droits coutumiers avec les droits divers. Il faut aussi permettre aux allogènes de trouver leur place par rapport aux autochtones. Il y a tout un ensemble de défis qui apparaissent au niveau de l'accès au droit dans les sociétés africaines.

- Se pose également la question des financements. Il faut impérativement que l'on retrouve du financement public. L'une des priorités est donc de revenir à de la fiscalité locale dont les moyens sont multiples et permettent de prendre en charge le collectif, les biens publics locaux, et donc de créer de la citoyenneté locale : cela n'est pas le fruit de la décentralisation, mais celui de la démocratie locale. Il faut trouver des bases financières car les municipalités n'ont en général absolument pas de moyens. Une autre difficulté apparaît dans le domaine de la finance, et si l'on se permet la transposition il s'agit là en quelque sorte du problème des *sub-primes* des sociétés africaines : comment faire accéder au crédit des populations non-solvables et sans garanties ? Il faut pour cela se reposer sur des systèmes de cautions solidaires et de garanties. L'un des rôles très importants que peuvent ainsi jouer les bailleurs de fonds est d'apporter ces garanties par rapport à la prise de risques.

-Il est important également de s'atteler à la question de la spéculation foncière, tout à fait centrale. Le sol approprié est lié au droit de propriété. Il y a dans à peu près toutes les villes africaines des plus-values élevées réalisées sur le sol, et cela pose à nouveau la question de la fiscalité et de la prise en charge de besoins par des acteurs publics et privés.

-Une quatrième réforme se pose, et je terminerai par celle-ci : vaut-il mieux une gestion privée ou publique, notamment pour les grands services. Pendant longtemps ce débat a été très idéologique. Les régies publiques avaient leurs partisans, mais en Afrique celles-ci fonctionnent en général assez mal. Outre le fait qu'elles sont souvent déficitaires, la gestion de l'eau et de l'électricité par une régie publique implique généralement que seules y a accès la population vivant dans les quartiers branchés. Cette population a en général les moyens de payer et le réseau est rarement élargi. Par contre, le privé en tant que tel, sans régulation, aboutit invariablement à une augmentation des prix et à un phénomène d'exclusion d'une population non solvable. La privatisation a donc également conduit à de cuisants échecs, et certaines sociétés privées se sont retirées.

Il faut distinguer derrière cette question de la gestion urbaine privée ou publique deux problèmes, celui de la gestion urbaine, qui doit être la plus efficace possible tout en maintenant des critères d'équité. Or c'est souvent le privé qui est le plus efficace. On ne doit par contre pas permettre au privé de définir les objectifs, qui sont des objectifs globaux. Il faut donc des cahiers des charges, et cela nous amène au second problème. Celui-ci n'est pas celui de la gouvernance, dont on parle beaucoup, mais bien celui des contre-pouvoirs et de la démocratie au niveau local. Comment peut-on définir des objectifs ? On peut très bien avoir une gestion privée de l'eau qui réponde à des critères d'équité sociale et faire en sorte que l'eau des riches paie l'eau des pauvres. Lorsqu'il y a cahier des charges, qui le définit, et qui le contrôle ? La question posée est donc celle de la démocratie, de la citoyenneté, des contre-

pouvoirs, et je dirais qu'*in fine* les problèmes de régulation des villes sont tout simplement les problèmes des contre-pouvoirs en zone urbaine et la question de la construction d'une citoyenneté.

Que peut faire l'aide dans ce domaine ? Elle peut accompagner des dynamiques, parfois même jouer un rôle de catalyseur, mais en aucun cas elle ne peut se substituer à cette dynamique interne. Pour agir de la manière la plus efficace possible, ou du moins avec le moins d'effets pervers possibles, il faut évidemment comprendre en priorité les dynamiques sociales, les rapports de pouvoir et leurs évolutions, et en quoi des projets techniques peuvent eux-mêmes trouver place par rapport à des appuis de l'extérieur. Des projets qui sont téléguidés et pensés de l'extérieur et non appropriés ne peuvent en aucun cas créer des dynamiques durables. La question fondamentale est donc socio- politique.