

# **Gouvernance et développement des micro-entreprises : approche conceptuelle et méthodologique**

par

**Agnès Pouillaude, ATER**  
*Centre d'économie du développement*  
*Université Montesquieu-Bordeaux IV - France*

## **Résumé**

Issu de la Nouvelle économie institutionnelle, le concept de gouvernance appréhende l'Etat dans toutes ses dimensions — politique, économique et administrative — en insistant sur les relations qu'il entretient avec le secteur privé et la société civile. Appliqué à l'analyse du développement des micro-entreprises, ce concept met en exergue la spécificité de l'interface existant entre l'Etat et les micro-entreprises. Ainsi, la majorité de ces unités économiques n'ayant que des interactions limitées avec l'Etat, il importe de s'interroger sur l'opportunité d'intensifier ces dernières. Les processus de légalisation et de fiscalisation entrepris par l'Etat pour rétablir son contrôle sur les micro-entreprises réclament une gouvernance différenciée s'adaptant à l'hétérogénéité des dynamiques des entreprises qui ont des capacités sensiblement différentes à en supporter le coût et à en exploiter les avantages. Cependant, une réforme de l'organisation étatique est nécessaire pour mettre en œuvre cette «formalisation» des micro-entreprises, d'une part, et pour leur offrir des contreparties, d'autre part. En effet, l'Etat patrimonial ne permet pas l'expression de ces agents économiques, de sorte que ses interventions sont inadaptées à leurs besoins et à leurs attentes. Il apparaît donc nécessaire pour modifier la substance des interactions entre ces deux sphères de réformer l'administration publique, afin de renforcer l'accessibilité des micro-entreprises à l'organisation étatique, mais aussi d'adopter un modèle «interactif» de formulation et d'exécution des politiques de soutien à ces unités afin d'assurer leur expression.

## **Abstract**

First used by the New Institutional Economics, concept of governance analyzes all dimensions of State (politic, economic and administrative ones) keeping on relationship between State, private sector and civil society. Applied to micro-enterprises growth, it puts forward features of State and micro-enterprises' interface. In fact, many of these economic units have very few interactions with the State, so, it may be asked whether connexions should be extended. Legalization and fiscalization processes undertaken by the State to bring micro-enterprises under control request a differentiated governance, fitting with the heterogenous dynamics of informal firms which have various capabilities to bear costs and to capitalize on advantages associated. However, it's necessary to reform civil service to implement "formalization" of micro-enterprises and to offer them compensations. Predatory State prevents economic actors from expressing their needs and their expectations so that State's interventions are unsuitable. Consequently, it first seems necessary to reform civil service so as to modify the nature of interactions existing between these two spheres in order to provide access to state organisations for micro-enterprises; then, to adopt an 'interactive' model to formulate and implement politics promoting these economic units.

## **Sommaire**

<b>1.</b>	<b>Introduction</b> .....	1
<b>2.</b>	<b>La gouvernance</b> .....	1
1.	La gouvernance : un concept multi-dimensionnel .....	1
2.	Les caractéristiques de la gouvernance, mode de gouvernance et gouvernance efficace ..	1
<b>3.</b>	<b>Légalisation et fiscalisation : premiers vecteurs d'interaction des micro-entreprises et de l'Etat</b> .....	2
1.	Une gouvernance différenciée pour des dynamiques micro-entrepreneuriales diverses ....	2
A.	Des dynamiques micro-entrepreneuriales sensiblement différentes .....	3
B.	La variabilité de la légalisation et de la fiscalisation des micro-entreprises .....	3
2.	Légalisation et fragilité de l'Etat : une interdépendance que briserait une gouvernance efficace .....	5
3.	Une légalisation subordonnée à la circulation de l'information .....	5
<b>4.</b>	<b>Quelles réformes de l'organisation étatique pour une efficacité accrue des politiques de promotion des micro-entreprises ?</b> .....	6
1.	Un Etat patrimonial fermé aux micro-entreprises .....	6
2.	Réduire la discrimination envers les micro-entreprises au sein de l'administration .....	7
3.	Vers un modèle «interactif» de politique de promotion des micro-entreprises ? .....	7
<b>5.</b>	<b>Conclusion</b> .....	9
	<b>Références bibliographiques</b> .....	9

administrative du suivi et de l'exécution des politiques.

La gouvernance tient d'une approche systémique. Aussi, peut-on la représenter de la façon suivante :

## 1. Introduction

Le thème de la gouvernance et du développement des micro-entreprises ouvre le débat sur les relations qu'entretiennent les unités économiques et l'Etat. La majorité d'entre elles n'a qu'une interface limitée avec l'autorité ; aussi, s'interroge-t-on sur l'opportunité d'intensifier ses interactions. Dans la mesure où l'Etat tente d'étendre les processus de légalisation et de fiscalisation, il est nécessaire de rechercher les moyens de contrebalancer ces relations défavorables au développement des micro-entreprises. Nous nous attacherons donc à dégager en quoi la gouvernance offre une approche telle que les contre parties soient substantielles. Nous détaillerons les processus de légalisation et de fiscalisation qui sont les premiers vecteurs d'interactions des micro-entreprises avec l'Etat pour mieux insister ensuite sur les réformes de l'organisation étatique à entreprendre pour parvenir à une efficacité accrue des politiques de promotion de ces activités. Toutefois, avant d'entamer notre réflexion, nous commencerons par définir ce concept dont il est fait un usage étendu et varié.

## 2. La gouvernance

### 1. La gouvernance : un concept multi-dimensionnel

La gouvernance est définie comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour la gestion - à tout niveau- des affaires du pays<sup>1</sup>. Elle recouvre donc les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les individus et les groupes articulent leurs intérêts, médiatisent leurs différences et exercent leurs droits et obligations légales. Il s'agit donc d'un concept multi-dimensionnel qui combine : (i) l'aspect politique de l'exercice du leadership, de la fixation des objectifs et de la formulation des politiques ; avec (ii) une dimension économique constituée par la gestion des contraintes techniques et financières ; et (iii) la composante

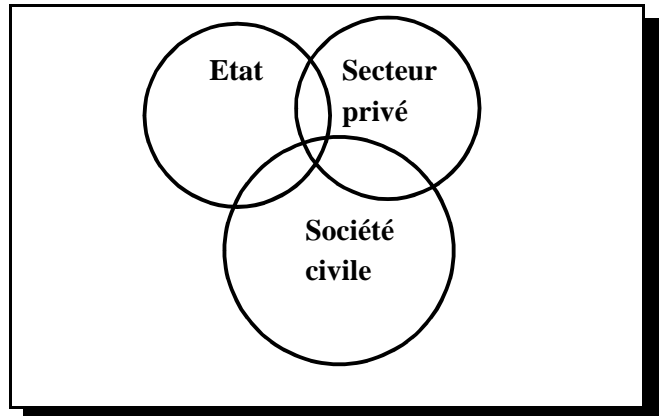


Figure 1 : Représentation systémique de la gouvernance

Contrairement à la notion de gouvernement, la gouvernance n'appréhende pas l'Etat en tant qu'entité isolée. Ce concept met davantage l'accent sur l'interface entre les sphères de l'Etat, du secteur privé et de la société civile (zones communes aux cercles), c'est-à-dire sur les interactions et l'interdépendance des acteurs socio-économiques ainsi que des institutions. La cohésion de l'ensemble de ce système est garantie par la circulation de l'information non seulement entre les différentes sphères mais aussi à l'intérieur de chacune d'elles dans la mesure où les composantes ne sont pas homogènes, comme cela sera mis en évidence plus loin.

Ainsi, la gouvernance met en jeu les structures politiques et administratives, les relations économiques et les règles par lesquelles la vie productive et distributive de la société sont gouvernées. Elle s'attache donc à l'étude des institutions, au premier sens du terme comme au second puisque la gouvernance analyse aussi l'organisation étatique. Or, au sein de la Nouvelle Economie Institutionnelle, les institutions sont définies soit en tant qu'environnement institutionnel, soit en tant qu'organisation.

### 2. Les caractéristiques de la gouvernance, mode de gouvernance et gouvernance efficace

Les caractéristiques du processus de gouvernance étatique sont qualitatives puisqu'elles recouvrent deux séries d'éléments. D'une part, le degré :

- de *participation* de l'ensemble des hommes et des femmes à la prise de décision, qu'elle s'exerce directement ou à travers des institutions intermédiaires légitimes qui représentent leurs intérêts ;

<sup>1</sup> Etymologie : Tout comme le terme gouvernement, l'étymologie de gouvernance est "kybernan" et "kybernetes" en grec, "gubernare" en latin qui signifient respectivement "naviguer", "pilote" et "diriger un navire". Cette étymologie commune se retrouve en français du XIII<sup>ème</sup> siècle où les deux mots sont utilisés de façon équivalente. Cependant, comme le montrera la définition systémique de la gouvernance, ce concept est plus large que celui de gouvernement qui se réfère conventionnellement aux structures institutionnelles formelles et à la localisation de l'autorité, qui effectue les prises de décisions.

- de *transparence*, qui dépend de la libre circulation de l'information et de l'accessibilité des procédures, des institutions et de l'information pour les personnes concernées ;
- de *satisfaction des besoins et des attentes* exprimés par les individus, sans discrimination par le biais des institutions et des procédures ;
- de *consensus* sur les politiques et les procédures ;
- d'*efficacité et d'efficience* des institutions et des procédures ;
- d'*imputabilité et de responsabilité* des dirigeants du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile envers la population et les institutions.

D'autre part, la gouvernance se distingue par l'avancée dans l'édification :

- d'un *Etat de droit* qui consiste en un cadre légal juste et appliqué impartialement ;
- d'une *vision stratégique*, c'est-à-dire que les leaders et la société ont un projet offrant une perspective de long terme de l'avenir de la nation.

Chaque pays se singularise par un mode de gouvernance qui associe ces différents éléments. La gouvernance n'est donc pas un concept normatif. Mais, les préoccupations en la matière visent la mise en place d'une gouvernance efficace définie idéalement comme la combinaison des plus hauts degrés de chacune des caractéristiques citées ci-dessus. Cependant, il est essentiel de noter que la gouvernance efficace n'est pas un état à atteindre mais une démarche nouvelle à adopter qui permettrait d'harmoniser l'interface qui réunit l'Etat et les micro-entreprises, promouvant ainsi l'adaptabilité et la continuité de leurs relations.

Le concept, maintenant clarifié de gouvernance, fournit un outil pour caractériser les interactions existant entre les micro-entreprises et l'Etat. Or, l'une des particularités des micro-entreprises est que leurs relations avec l'Etat passent essentiellement par les processus de légalisation et de fiscalisation, car ce dernier tente de rétablir son contrôle sur des unités économiques qui échappent en grande partie à son autorité. De plus, la gouvernance permet de préciser que l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour la gestion du développement des micro-entreprises doit offrir des contre-parties aux micro-entreprises pour avoir un impact accru sur leur dynamique.

Or, les contre-parties jusqu'ici offertes par l'Etat ont montré leurs limites. Elles ont consisté à mettre en place des structures d'appui et, plus tardivement, à poursuivre des politiques de promotion

des micro-entreprises. Mais, l'ampleur des dysfonctionnements et la prédominance des logiques patrimoniales et rentières au sein de l'Etat, des administrations et des institutions ont réduit de façon drastique leur potentiel stimulateur. A ce titre, nous nous interrogerons dans la section 4 sur la possibilité de réformer l'organisation étatique afin d'assurer une meilleure efficacité des politiques de promotion des micro-entreprises, car la bonne gouvernance vise l'amélioration de l'efficacité et de l'effectivité des interventions publiques à travers la réforme des mécanismes, processus et institutions qui assurent l'interface entre les micro-entreprises et l'Etat.

### **3. *Légalisation et fiscalisation : premiers vecteurs d'interaction des micro-entreprises et de l'Etat***

La légalisation et la fiscalisation sont deux processus de mise en relation des micro-entreprises avec l'Etat. Ils peuvent se produire sur une base volontaire ou bien répressive. Cependant, face à la diversité des dynamiques micro-entrepreneuriales, une gouvernance différenciée s'impose afin que la légalisation et la fiscalisation des micro-entreprises ne s'accompagnent pas de la faillite d'une grande part de celles-ci. Cependant, l'illégalité de ces unités économiques est largement due à la fragilité de l'Etat qui n'est pas en mesure de les appréhender, et vice versa, l'absence de l'Etat dans le milieu entrepreneurial entretient ses faiblesses. Ainsi, seule une gouvernance efficace permettrait de briser une telle interdépendance en renforçant les capacités de l'organisation étatique. Cependant, dans de nombreux cas, l'illégalité ne correspond pas à un comportement stratégique de contourner de l'Etat de la part des micro-entrepreneurs, mais elle est davantage liée à un manque d'information.

#### **1. *Une gouvernance différenciée pour des dynamiques micro-entrepreneuriales diverses***

Les micro-entreprises échappent en partie à l'autorité étatique et entretiennent d'une manière générale des relations restreintes avec l'Etat. Cependant, la diversité des dynamiques au sein du milieu micro-entrepreneurial est à mettre en avant afin d'insister sur l'importance d'une gouvernance différenciée, assurant une variabilité du degré de légalisation et de fiscalisation de ces unités économiques.

### A. *Des dynamiques micro-entrepreneuriales sensiblement différentes*

L'hétérogénéité des micro-entreprises est un phénomène constaté de longue date. Sa caractérisation s'est alternativement fondée sur les approches dualistes et structuralistes. Nous privilégierons cette dernière car elle s'attache à identifier les facteurs structurels qui par leur nature et leur combinaison déterminent le fonctionnement des micro-entreprises. La différenciation des micro-entreprises que nous présentons se fonde sur l'analyse par stratification a posteriori du secteur informel menée par J.P. Lachaud. Trois systèmes productifs aux dynamiques sensiblement différentes peuvent alors être distingués.

Le premier qualifié d'évolutif secondaire, est un secteur artisanal de production ou de services, constitué de micro-entreprises au capital inférieur à la moyenne, disposant d'une faible capacité de financement et employant peu de salariés. Il est caractérisé par un faible niveau de capital humain ; les hommes, qui y sont prédominants, ont en effet un faible niveau d'instruction et une formation professionnelle acquise au sein du secteur informel. Le second regroupe des entreprises commerciales, artisanales et de services au potentiel économique élevé. Dénommé évolutif primaire, ce groupe se situant aux limites du secteur moderne est doté d'une capacité d'investissement substantielle et d'un capital en moyenne deux fois supérieur à celui des entreprises de l'évolutif secondaire. La forme de travail dominante est le salariat. Par ailleurs, la formation des chefs d'entreprises s'est majoritairement faite dans le secteur moderne, et plus des deux tiers d'entre eux ont un niveau d'instruction au moins égal à l'école primaire. Enfin, le secteur involutif regroupant les activités de survie dont les caractéristiques sont antagoniques de celles des deux groupes précédents représente la majorité des micro-entreprises.

Ces potentialités économiques très différentes sont fortement corrélées avec la variabilité de la légalisation et de la fiscalisation des micro-entreprises.

### B. *La variabilité de la légalisation et de la fiscalisation des micro-entreprises*

Les unités économiques ont une capacité variable à supporter les coûts de la légalisation et à en exploiter les avantages, aussi ont-elles une attitude différente face à ces processus.

La première démarche de légalisation des entreprises est l'enregistrement. Bien que cette

accession à la légalité ait un coût temporel et monétaire, le choix de l'entrée ou non dans la légalité va être davantage motivé par ses coûts ultérieurs que par ses conséquences immédiates. En effet, la légalisation entraîne la soumission aux obligations fiscales, obligations que l'Etat fait largement respecter. Or, la fiscalité entame d'autant plus la rentabilité des micro-entreprises qu'elles sont généralement tenues d'acquitter un impôt forfaitaire et non un impôt sur les bénéfices qui aurait l'avantage de varier selon les résultats de l'année. On peut donc supposer que l'illégalité de certaines micro-entreprises a un fondement économique. Cette thèse est corroborée par la forte concentration dans les classes de revenu les plus modestes des exploitations non enregistrées. Les micro-entreprises du secteur involutif sont donc celles qui ont le plus intérêt au non-enregistrement afin de ne pas faire faillite.

De plus, la légalisation des exploitations par la visibilité institutionnelle qu'elle engendre s'accompagne de l'obligation *de jure* de respecter le droit du travail et de cotiser à la sécurité sociale ce qui accroît les coûts de production ; accroissement que seules les micro-entreprises du secteur évolutif primaire et d'une partie du secteur évolutif secondaire peuvent supporter. Par ailleurs, les secteurs involutif et évolutif secondaire ont peu de salariés et, pour le premier, une main-d'oeuvre principalement familiale qui tacitement ne relève pas du droit du travail. Ce facteur n'est donc pas crucial pour la légalisation des activités de survie.

Enfin, l'enregistrement va de pair avec le respect de règlements protégeant les consommateurs, tels que la fixation des prix ou encore les normes de sécurité et d'hygiène. Dans ce dernier domaine, l'effectivité des normes — et donc leurs coûts — dépend largement de l'étendue des contrôles et de l'ampleur des sanctions infligées en cas de non-respect. Les enquêtes menées dans sept pays par l'OCDE montrent que les Etats des pays pauvres (Niger, Swaziland) ne font appliquer que la fixation des prix. Cet aspect de l'insertion dans le cadre institutionnel établi par l'Etat n'est donc pas décisif.

Alors que certains auteurs ont calculé le coût de la légalité sur la base d'un respect total des réglementations, il s'avère en fait qu'il existe un continuum de situations allant d'un premier cas où les entreprises non déclarées fonctionnent complètement hors du cadre légal, passant par un second cas où les entreprises produisent plus ou moins en marge des règlements, à la situation où les activités respectent presque toutes les réglementations. Il reste cependant indéniable que la légalisation a une incidence économique importante, surtout sur la majorité des micro-entreprises qui exercent des activités de survie. Dans leur cas, l'adoption d'un statut peut signifier la

faillite du fait des surcoûts qu'il engendre. Par contre, les micro-entreprises à la frange du secteur moderne sont à même de supporter le coût de la légalité ce qui coïncident avec leur capacité supérieure à en exploiter les avantages.

Disposer d'un statut est en effet incontournable pour les entreprises qui désirent avoir accès aux marchés publics. Même si peu de micro-entreprises obtiennent de tels débouchés, le morcellement des marchés publics entre les unités pré-modernes pourrait se développer comme dans le secteur du bâtiment en Mauritanie où une institution, l'AMEXTIPE, répartit entre de multiples acteurs les travaux de construction ordonnés par l'Etat. Pour ce qui est du secteur évolutif secondaire, les données manquent pour évaluer ses capacités à répondre à une demande étatique pour laquelle les normes de qualité doivent être respectées.

De même, l'accès au crédit bancaire requiert l'enregistrement préalable auprès de l'Etat. Cependant, le secteur bancaire moderne représente une source de financement peu utilisée par les micro-entreprises. En l'occurrence, les causes en sont davantage la difficulté de présenter un projet micro-entrepreneurial bancable, l'absence de comptabilité pour la majorité, et d'autre part, le coût élevé de la gestion des dossiers relativement au montant des prêts octroyés par la banque et l'aléa entourant le taux de remboursement.

Par ailleurs, la légalité allège les coûts dans la mesure où les micro-entreprises sont alors moins soumises au harcèlement administratif. La présentation de statut en règle réduit d'une part la taxation arbitraire des agents de la puissance publique et, d'autre part, le manque à produire dû aux pressions, interpellations et sollicitations chronophages de l'administration et de la police.

En somme, la gouvernance différenciée associée à l'hétérogénéité des micro-entreprises peut donc être schématisée comme l'indique la figure 2.

Ce schéma tient compte de la spécificité des pays africains où on constate une faible différenciation des logiques sociale, politique et économique, illustrée par le large chevauchement des trois sphères. Chaque groupe de micro-entreprises est situé en fonction des contacts qu'il entretient avec l'Etat et des logiques qui entrent dans son fonctionnement. Ainsi, le groupe 1 représente les micro-entreprises du secteur involutif dont les activités principalement illégales dépendent de logiques sociales, familiales notamment. Le groupe 2 introduit le secteur évolutif secondaire où se mêlent logiques économiques et familiales. Des études empiriques seraient à mener afin d'évaluer quelle proportion est enregistrée. Cependant, au vu de la faible capacité moyenne de financement dont elles disposent, on peut supposer qu'une partie de ces

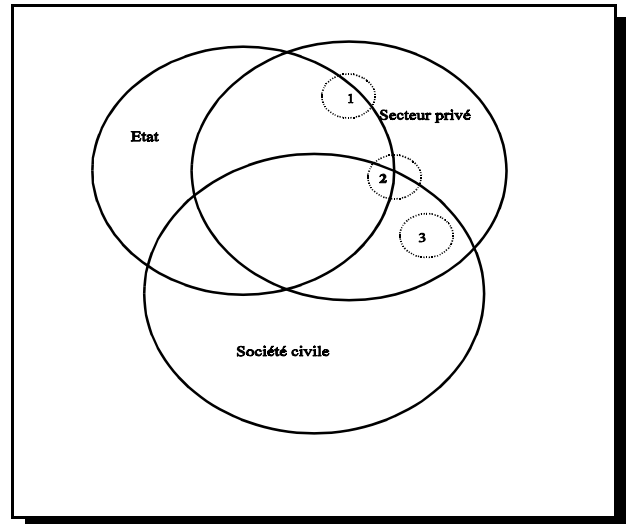


Figure 2 : Gouvernance et hétérogénéité des micro-entreprises

activités a obtenu un statut légal. Enfin, les micro-

entreprises du secteur évolutif primaire, qui sont minoritaires, répondent à des logiques avant tout économiques. Leur degré de légalisation est a priori le plus élevé étant donné qu'elles sont les mieux à même de supporter les coûts et de tirer avantages de leur statut.

Force est de constater que le champ du contrôle étatique est globalement réduit. Cependant, plus la base économique du pays se développe, plus le degré de légalisation peut s'élever vu que l'accumulation accrue au sein des micro-entreprises permet alors de les assujettir à l'impôt.

Nous pouvons conclure que l'une des incitations à l'enregistrement serait que l'obtention d'un statut ne soit pas une démarche administrative strictement déclarative, c'est-à-dire que le statut obtenu procure par lui-même des avantages particuliers aux micro-entrepreneurs. Il pourrait s'agir, par exemple, d'accéder à un emplacement sur les marchés municipaux, de s'installer dans une zone artisanale équipée en infrastructures. Nous voyons donc déjà s'esquisser la nécessité pour l'Etat d'offrir des contre-parties pour stimuler la légalisation des micro-entreprises.

Cependant, le non-assujettissement aux obligations légales s'explique aussi par la fragilité de l'Etat. Aussi, légalisation et fragilité de l'Etat se nourrissent-elles mutuellement. Nous soulignerons le fait qu'une gouvernance efficace en tentant de renforcer l'organisation étatique vise à briser cette interdépendance.

## 2. **Légalisation et fragilité de l'Etat : une interdépendance que briserait une gouvernance efficace**

Dans la mesure où l'autorité de l'Etat tient précisément au contrôle économique des lieux d'accumulation et solidairement au contrôle social des processus d'enrichissement personnels, le faible degré de légalisation des micro-entreprises remet en cause sa souveraineté. Par voie de conséquence, le simple fait qu'une entreprise ne soit pas déclarée a son importance puisqu'elle empêche l'administration d'exercer, si elle le souhaite, une inspection facile sur cette unité économique.

Par ailleurs, cette illégalité questionne la nature de l'Etat à la périphérie dans la mesure où la non-application uniforme du droit remet en cause l'existence d'un Etat de droit ; celui-ci se caractérise en effet par un cadre légal juste et appliqué impartialement. De plus, cette inégalité fondamentale entre les unités économiques tend à renforcer les mouvements centrifuges au sein de la nation. Malgré l'importance de ces remises en cause, la motivation première de l'Etat pour la légalisation est l'extension de l'imposition.

L'illégalité — à laquelle le non-paiement des impôts est étroitement lié — est parfois vue comme entretenant la fragilité de l'Etat du fait qu'elle le prive de ressources fiscales rares en cette période d'ajustement. Comme ce manque à gagner fiscal est fonction du type de micro-entreprise qui échappe à la fiscalité, il mérite d'être relativisé. Alors que la fiscalisation des micro-entreprises se situant à la frange du secteur moderne permettrait d'étendre la base d'imposition, le volume supplémentaire d'impôts perçus, sans être négligeable, ne pourrait être que limité étant donné que le secteur évolutif primaire représente environ 5-10 pour-cent des activités informelles. Cependant, au fur et à mesure que ce secteur se développe, les opportunités de rentrées fiscales augmentent. Par contre, ces opportunités se réduisent si l'Etat tente d'étendre la fiscalisation aux micro-entreprises de survie, car ce surcoût risque de les acculer à la faillite. Or, cette disparition d'une partie de la base productive n'est pas sans répercussion sur l'emploi et la pauvreté. Une gouvernance différenciée s'impose donc afin que les procédures répressives d'enregistrement visent principalement le secteur évolutif. Ainsi, le potentiel d'accroissement des ressources fiscales par la fiscalisation généralisée des micro-entreprises apparaît limité.

De surcroît, cette forme d'illégalité a un impact beaucoup plus faible sur les ressources budgétaires que celle développée au sein des

administrations et des grandes ou moyennes entreprises. Le volume des détournements de fonds publics et de l'évasion fiscale est sans aucun doute bien supérieur au manque à gagner dû à la non-fiscalisation partielle des micro-entreprises. Néanmoins, dans un cas comme dans l'autre, la fragilité de l'Etat est à l'origine de cette illégalité. La rupture de l'interdépendance entre légalisation des micro-entreprises et fragilité de l'Etat passe donc par un renforcement de l'organisation étatique.

La non-fiscalisation de certaines unités économiques traduit en effet l'incapacité du ministère des finances à les identifier. Celui-ci doit donc bénéficier de moyens matériels et humains pour pouvoir exercer sa fonction répressive et étendre ainsi l'application des sanctions aux micro-entreprises. Cette approche quantitative est importante étant donné leur véritable fourmillement. Toutefois, cette mobilisation de ressources budgétaires doit s'accompagner d'une amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale pour se traduire par une augmentation substantielle des rentrées. Ces deux mesures sont indissociables sans quoi l'action publique ne gagne pas en efficacité. En outre, seule une réforme de la fonction publique combinant innovations organisationnelles et révision des salaires, des modes de recrutement et des plans de carrière permettrait la mise en oeuvre d'une gouvernance différenciée telle que la répression de l'administration fiscale s'exerce uniquement à l'encontre du secteur évolutif.

Ainsi, l'amélioration de la gouvernance risque d'entraver le développement des micro-entreprises si l'extension de l'interface entre ces dernières et l'Etat est généralisée. Par ailleurs, une démarche répressive est inadaptée aux situations de non-légalité dues à l'insuffisance de la circulation de l'information entre les micro-entreprises et l'Etat.

## 3. **Une légalisation subordonnée à la circulation de l'information**

Les situations de non-légalité ne correspondent pas systématiquement à une stratégie de contournement de l'Etat de la part des micro-entrepreneurs : la faiblesse des flux d'information issus de l'Etat est aussi responsable de l'insuffisance des déclarations d'activité.

Partant du fait que les acteurs des secteurs involutif et évolutif secondaire ont un capital humain restreint, la diffusion des procédures à mener en cas de création d'entreprise et, plus généralement, celle des lois est primordiale pour initier la démarche de légalisation, comme l'illustrent les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les micro-entreprises où l'un des principaux motifs de non-enregistrement est

l'ignorance de l'obligation déclarative et des procédures à entamer. Effectivité des lois et information sont donc indissociables. Pour pallier cette difficulté, l'Etat peut utiliser la radio et la télévision — plutôt que les journaux qui excluent les analphabètes —, pour faire mieux connaître les interlocuteurs administratifs et les procédures nécessaires.

Par ailleurs, l'intégration d'une responsabilité de diffusion des lois et de transfert de données publiques des communes vers l'Etat central dans le processus de décentralisation permettrait que les micro-entreprises soient connues des administrations centrales, même si elles exercent leurs activités en dehors de la capitale où les moyens bureaucratiques sont concentrés. De plus, ce flux informationnel du bas vers le haut assurerait une meilleure connaissance des micro-entreprises rurales qui ont été peu étudiées jusqu'ici faute de données.

Cependant, une telle intensification des relations entre les micro-entreprises et l'Etat n'aura d'impact positif sur la croissance de ces unités économiques que si l'Etat leur offre des contre-parties. Les interventions publiques passées n'ont pas permis la promotion de ces activités faute d'adaptation à leurs spécificités. Aussi, les préoccupations en matière de gouvernance incitent-elles à réformer l'organisation étatique afin de développer l'expression des micro-entreprises pour accroître l'efficacité des politiques de promotion des micro-entreprises.

#### **4. *Quelles réformes de l'organisation étatique pour une efficacité accrue des politiques de promotion des micro-entreprises ?***

La nature et l'ampleur des contre-parties à la légalisation et la fiscalisation obtenues par les micro-entreprises dépendent étroitement de l'efficacité des politiques de promotion menées en leur faveur. Cependant, l'Etat patrimonial ne permet pas l'expression des micro-entreprises de sorte que ses interventions sont inadaptées à leurs besoins et à leurs attentes.

Il apparaît donc nécessaire pour modifier la substance des interactions de ces deux sphères de réformer l'administration publique afin de renforcer l'accessibilité des micro-entreprises à l'organisation étatique, mais aussi d'adopter un modèle «interactif» de formulation et d'exécution des politiques de soutien aux micro-entreprises afin d'assurer leur expression.

#### **1. *Un Etat patrimonial fermé aux micro-entreprises***

La nature de l'Etat africain joue un rôle crucial dans le développement des micro-entreprises car, comme le met en, avant la gouvernance, les relations entre l'Etat et le secteur privé sont d'autant moins d'extériorité qu'il s'agit d'un régime patrimonial. Selon Max Weber, ce dernier se caractérise par la confusion entre les domaines public et privé. De fait, le gouvernant gère l'espace socio-politique sur lequel il a acquis autorité comme un patrimoine privé. Il suit une assimilation entre fonction administrative et domestique, encore renforcée par le recrutement parmi les proches des agents du pouvoir et de la bureaucratie. Or, la multiplication au sein de l'administration des positions de pouvoir assoie la généralisation de la corruption et du clientélisme.

En effet, la prise en compte des intérêts de certains groupes ou individus par l'Etat intervient uniquement s'ils sont en mesure de supporter les coûts de transaction élevés résultant du temps et des pots de vins mobilisés ou bien si ces acteurs économiques ont accès à la sphère politique pour faire valoir leurs intérêts. Dans la mesure où la formulation des politiques s'effectue sans consultation des groupes ciblés, ces derniers peuvent alors faire dévier la politique de son objectif premier au cours de son exécution dont sont chargées les administrations. Or, la majorité des micro-entreprises n'a ni les moyens de corrompre ni les réseaux de relations nécessaires à la défense de ses intérêts. Par conséquent, elles ont rarement accès aux marchés publics, aux devises ou aux licences d'importation. De plus, les politiques de promotion du secteur privé comporte un biais en faveur des moyennes et grandes entreprises au niveau de la répartition des services et des aides en raison des avantages particuliers qu'elles octroient aux bureaucrates.

En outre, ces moyennes et grandes entreprises considèrent les très petites unités économiques comme des concurrents déloyaux vu que leurs activités sont en partie illégales et non soumises à la fiscalité. A ce titre, des groupes de pression organisés sont à même de bloquer toute politique de promotion des micro-entreprises. Si la faiblesse de l'Etat l'empêche d'y résister et qu'aucun relais institutionnel démocratique tel que le Parlement n'assure la représentation des intérêts des micro-entreprises, la gouvernance est défavorable à leur développement. Le degré de blocage politique est alors économiquement déterminant. En effet, la prédominance des moyennes et grandes entreprises peut conduire au mieux à une



politique de laisser-faire, et au pire à une politique répressive envers les micro-entreprises.

Cependant, la conjoncture économique difficile et l'extension de la pauvreté amènent l'Etat à reconnaître l'impact positif des micro-entreprises en termes de revenus et d'emploi, de sorte que des politiques de promotion sont peu à peu mises en oeuvre. Néanmoins, leur adaptation aux besoins et aux attentes des micro-entreprises requiert la réduction de la discrimination envers elles au sein de l'administration publique.

## **2. Réduire la discrimination envers les micro-entreprises au sein de l'administration**

L'intégration des intérêts des micro-entreprises aux politiques de développement appelle une réduction de la discrimination politico-administrative à leur encontre, et par-là même, l'évolution vers un Etat moins patrimonial. L'amélioration de la gouvernance vise donc l'instauration d'un Etat différent qui cesserait d'exister pour lui-même. Il est nécessaire pour cela de réformer l'administration.

Au-delà des logiques rentières et redistributives, l'un des facteurs majeurs de la corruption et du clientélisme est la faiblesse des salaires des fonctionnaires. La responsabilisation de la fonction publique passe donc par une augmentation du revenu des fonctionnaires — incontournable malgré des contraintes budgétaires prégnantes — et la mise en place de plans de carrière de sorte que les compétences et l'expérience acquises dans l'administration y soient ancrées. Cette réduction de l'incitation des bureaucrates à être corrompus permettrait à l'Etat de mieux résister aux groupes de pression organisés qui, pour certains, s'opposent à l'essor des micro-entreprises.

En outre, la multiplication des niveaux de décision au sein des hiérarchies administratives et l'absence de définition objective du mandat de chaque poste décuplent la durée des procédures et les pratiques arbitraires. Le renforcement de l'organisation par une imputabilité accrue et une systématisation des procédures soutiendrait donc indirectement le développement des micro-entreprises. Dans le cas où la légalisation et la fiscalisation de ces dernières se généralisent, la réduction des dysfonctionnements de l'administration devient capitale car ces unités économiques s'adressant à une demande peu solvable, elles sont contraintes d'offrir des biens à bas prix ; la réduction de leurs coûts de production mais aussi de leurs coûts de transaction est donc une priorité. Ainsi, la mise en place d'un «guichet unique» est favorable au

développement des micro-entreprises mais, il n'est pas une incitation en lui-même à la légalisation des micro-entreprises.

Parallèlement à la réforme de l'administration, l'ouverture aux micro-entreprises du processus de formulation des politiques les concernant apparaît comme une démarche nouvelle propre à accroître l'effectivité et l'efficacité des interventions publiques en faveur de ces activités.

## **3. Vers un modèle «interactif» de politique de promotion des micro-entreprises ?**

Les politiques de promotion des micro-entreprises peuvent prendre trois formes : la politique macro-économique, la réforme des administrations et la politique institutionnelle. Bien qu'un processus de participatif concerne avant tout cette dernière dans la mesure où l'instauration d'un cadre institutionnel qui leur soient favorable intéresse quasi-exclusivement les micro-entreprises, l'ensemble de ces interventions a un impact économique sur ces unités de production et influencent la défiance des opérateurs envers l'Etat. Il apparaît donc nécessaire que les politiques de promotion des micro-entreprises se fassent dans le cadre d'une stratégie globale afin que les acteurs perçoivent l'engagement du gouvernement et acceptent les risques de la visibilité politique et institutionnelle nécessaire à la participation au processus de formulation des actions publiques.

En effet, les interventions de l'Etat se caractérisent par l'absence d'une volonté politique claire à propos du développement des micro-entreprises. Ainsi, les activités de rue, de marché mais aussi de nombreux ateliers et boutiques continuent d'être harcelés par les autorités qui mènent de vastes opérations de «déguerpissement» détruisant les installations, confisquant les stocks et le matériel pour cause de non-respect des règlements, d'impératif de salubrité publique ou d'alignement des réseaux routiers. De même, dans des cas moins extrêmes, le fisc intervient après l'achat d'un meilleur équipement qui aura accru la visibilité de la micro-entreprise.

Cependant, parallèlement à ces actions d'obstruction, l'Etat met en place des structures d'appui aux petites unités économiques. Majoritairement tournées vers l'offre de financement, ces dispositifs d'aide souffrent de leur enclassement dans des logiques patrimoniales, du manque de cohérence et de coordination entre les différentes institutions aussi bien que de contraintes internes telles que la rentabilité de la structure et le remboursement des prêts octroyés. Ces facteurs contribuent à réduire fortement l'efficacité globale de l'aide apportée. Or, seule l'expression d'une vision

stratégique explicite de ce qu'il est attendu des micro-entreprises et des soutiens qui lui seront consacrés permet d'uniformiser les modes d'interventions de l'Etat, ou à l'inverse de les diversifier pour mieux s'adapter aux spécificités sectorielles et régionales. Une telle démarche renforce l'efficacité de l'action publique et accroît les contre-parties proposées aux micro-entreprises. De plus, elle évite l'inadéquation entre une offre de services et des demandes d'appui qui varient d'un milieu entrepreneurial à un autre.

En outre, une stratégie de développement des micro-entreprises rétablit à long terme la confiance de ces acteurs. Le manque de visibilité, à moyen terme, n'est plus alors une entrave à l'investissement dans les micro-entreprises les plus dynamiques : l'antagonisme entre l'irréversibilité, de la décision d'investir et la réversibilité des réformes s'affaiblit. Par cette amélioration de la gouvernance, l'Etat réduit donc les incertitudes des micro-entrepreneurs qui sont moins contraints à la navigation à vue. Les logiques productives se développent alors au détriment des comportements opportunistes et de la spéculation.

Par ailleurs, l'existence d'une vision stratégique est une incitation à leur participation au processus de formulation des politiques de promotion étant donné que leur visibilité institutionnelle s'accompagne de contre-parties.

La consultation des micro-entreprises lors de l'élaboration des politiques est un facteur d'efficacité et d'effectivité de la promotion publique. En effet, l'identification des besoins spécifiques du groupe cible ainsi que la hiérarchisation des problèmes rencontrés permet d'accroître l'impact des actions engagées. De plus, l'émergence d'un consensus est primordiale dans la gestion du développement des micro-entreprises car leur illégalité ou leur a-légalité leur permet de contourner les politiques les visant ou plus directement d'en obstruer la mise en oeuvre. La gouvernance, en insistant sur l'importance de l'interface entre l'Etat et les micro-entreprises, abandonne donc l'approche d'une action publique décidée en haut et « admise » en bas au profit d'un modèle « interactif » de formulation et d'exécution des politiques.

Dans l'approche antérieure, la décision politique et l'exécution sont séparées. Aussi, la responsabilité de l'exécution revient-elle à l'administration et aux institutions spécifiques après que la décision est prise. Par conséquent, la réussite de l'exécution est évaluée par le degré de mise en oeuvre de la politique ou encore par le degré de correspondance entre les effets observés et les résultats planifiés. Ceci sous-tend implicitement que les objectifs de la politique sont clairs, compatibles et réalisables mais encore que l'administration est neutre par rapport à l'impact de la politique, que la formulation

et l'exécution des politiques sont deux choses séparables ; de sorte que la seule variable influençant l'exécution des politiques est la capacité de mise en oeuvre de l'administration et/ou des institutions. Par contre, la gouvernance va à l'encontre d'une telle approche linéaire du processus d'exécution des politiques. Elle met au contraire en avant l'interférence entre le politique (prise de décision), l'économique (les résultats attendus et observés de cette politique) et les institutions ou l'administration (qui peuvent avoir leurs objectifs propres et leurs dysfonctionnements). La gouvernance amène donc à considérer les interactions entre le processus de décision et celui d'exécution, c'est-à-dire les liens entre décideurs, exécutants et bénéficiaires ; les décisions politiques sont en quelque sorte « corrigées » par les influences de la société. Les conflits rencontrés lors de l'exécution sont alors considérés comme un autre moyen d'action et de résistance à une politique. Par conséquent, les variables à prendre en compte lors de l'exécution et de la formulation sont les ressources politiques et administratives, la nature, l'intensité et la cible de la politique autant que ses coûts et ses bénéfices, les intérêts socio-économiques concernés et enfin, la nature du système politique et de l'administration impliqués. La gouvernance insiste donc sur le caractère interactif de la formulation et de l'exécution, les réactions sont importantes et prises en compte.

Cependant, la concrétisation de flux informationnels ascendants est hypothéquée par l'atomisation du milieu micro-entrepreneurial. Son absence de structuration trouve son origine dans la forte concurrence qu'entretiennent les très petites entreprises. La limitation de la demande solvable et son instabilité mettent davantage en exergue leurs oppositions plutôt que leurs complémentarités. Par ailleurs, les entreprises désirant adhérer à une organisation socio-professionnelle sont forcées de détenir un statut légal, et les risques de soumission à la fiscalité augmentent. Pour que la structuration du secteur aboutisse, il est donc nécessaire que la fiscalisation soit compensée par d'autres avantages tangibles. Les micro-entreprises des secteurs évolutifs ont en effet intérêt à former un réseau où pourrait être centralisée l'information technique et professionnelle, l'organisation de l'apprentissage et de la formation. De plus, ce réseau pourrait être le lieu de la fourniture d'une assistance technique pour la commercialisation et la prestation de conseils juridiques.

D'autre part, en termes de gouvernance, la structuration des micro-entreprises est un moyen d'assurer leur représentation. Une structure indépendante de l'Etat, au budget autonome par rapport au Trésor public, constitue un interlocuteur privilégié pour l'Etat ; interlocuteur qui prendrait

pleinement part au processus de formulation des politiques de promotion des micro-entreprises. En outre, le regroupement des unités économiques accroît d'autant plus leur pouvoir de négociation et leur réseau d'influence que les logiques patrimoniales et rentières prédominent. Enfin, les asymétries d'information existant entre l'Etat, l'administration et les micro-entreprises tendent à être réduites par les collectes d'information effectuées au sein de l'organisation.

Cependant, le secteur involutif qui concentre la majorité des unités informelles demeure ancré dans des logiques sociales de redistribution et préoccupé par un impératif de survie. Il n'est donc pas à même de profiter des avantages économiques de la structuration, et le coût fiscal de cette dernière pourrait entraîner sa faillite. Par conséquent, la formation d'organisations professionnelles concerne d'abord les micro-entreprises des secteurs évolutifs primaire et secondaire qui restent minoritaires. Ainsi, la structuration des micro-entreprises est-elle un processus long et progressif.

## 5. Conclusion

Etant donné qu'elle s'oppose à l'Etat patrimonial et aux «chercheurs de rente», certains assurent que la gouvernance efficace est un mythe. D'autres sont plutôt d'avis qu'elle a un rôle croissant à jouer pour que les ressources nationales soient allouées au développement par un Etat moins présent mais plus efficace. Cette rénovation de l'Etat et de ses relations avec les micro-entreprises est d'autant plus nécessaire à l'essor de ces dernières que, sans elle, l'intensification des interactions entre les très petites unités économiques et l'Etat passera uniquement par la légalisation et la fiscalisation. Force est de constater que l'offre de contreparties substantielles va prendre du temps, car elle réclame des réformes profondes au niveau de l'Etat et la structuration d'un milieu micro-entrepreneurial aujourd'hui encore caractérisé par son atomisation.

### Références bibliographiques

Banque mondiale 1992. *Governance and development*, New York, Banque Mondiale.

Demers, M. 1996. *La gouvernance. Des origines à la nouvelle gouvernance*, Centre Canadien de gestion, Assises de l'Administration Publique Francophone, IIAP, Paris, 12-14 décembre

De Miras, C. 1990. "Etat de l'informel, informel et Etat. Illustrations sud-américaines.", *Revue Tiers Monde*, vol. 31, n° 122.

Ellis, S., Faure, Y.A. 1995. (sous la direction de), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala-ORSTOM.

Faure, Y.A. 1990. *Petits entrepreneurs de Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1990.

Faure, Y.A., Labazee, P. 1996. "L'appui aux entrepreneurs privés africains. Incertitudes, fragilités et limites des dispositifs existants.", Colloque : *Systèmes de soutien aux sociétés entrepreneuriales*, 31/10-2/11, CCSBE-CCPME, Montréal, Québec, vol 1, Proceedings ; Editions Chaire d'entrepreneurship, Mc Clean Hunter HEC, Montréal.

Hernandez, E.M. 1996. "L'entrepreneur informel en Afrique et l'Etat", *Afrique 2 000*, mai, n° 23.

Marchand, Y. 1996. *Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Paris, La Documentation Française, collections Rapports Officiels, 1996.

Moore, M. 1995. "Promoting good government by supporting institutional development?", *IDS Bulletin*, vol 26, n°2.

Morrison, C., Solignac Lecomte, H.B., Oudin, X. 1994. *Micro-entreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement*, Paris, OCDE.

Lachaud, J.-P. 1996. *Le secteur informel urbain et l'emploi en Mauritanie : analyse et politiques*, Nouakchott, avril, PNUD.

Leftwich, A. 1994. "Governance, the state and the politics of development.", *Development and Change*, vol 25.

Peters-berries, C. 1993. *Putting development policies into practice : The problem of implementing policy reforms in africa*, Genève, BIT, Working Paper n°63, Urban Informal Sector Programme.

Pick, J. 1995. *L'Etat de la France. Servir une Nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation Française, collections Rapports Officiels.

Pnud, 1997. *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper n°2, Managing Development and Governance Division, New York.

Van arkadie, B. 1994. "The Role of institutions in development.", *World Bank Economic Review*, Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics.

Williamson, O.E. 1994. "The Institutions and governance of economic development and reform.", *World Bank Economic Review*, Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics.