

# RÉSUMÉ

La crise économique et financière qui a débuté en 2008 aura inévitablement de profondes répercussions sur l'emploi partout dans le monde. Avec le ralentissement de la croissance, l'assèchement des flux de capitaux et l'affaiblissement des marchés d'exportation dans de nombreux pays en développement, les emplois comme le niveau des salaires sont condamnés à souffrir. La plupart des travailleurs des pays en développement – cet ouvrage le montre – opèrent dans le secteur informel : faute d'accès à des mécanismes élaborés de sécurité sociale, ils sont particulièrement vulnérables, d'autant plus que les risques encourus s'aggravent. La crise devrait encore augmenter le nombre de travailleurs informels, le secteur servant de tampon pour assurer aux familles des sources alternatives de revenu.

Dans ce contexte de crise, il est essentiel que l'engagement en faveur de la réduction de la pauvreté – tel qu'affirmé dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – ne se relâche pas. Il ne suffit pas de créer davantage d'emplois ; encore faut-il que ceux-ci soient de meilleure qualité, c'est-à-dire qu'ils s'accompagnent d'un salaire adéquat et d'un niveau de protection sociale suffisant. Ce sont justement les deux caractéristiques qui font souvent défaut à l'emploi informel. Dans de nombreuses régions de la planète, l'informalité est la norme et non l'exception. La notion d'« emploi informel » renvoie à des emplois ou des activités de production et de vente de biens et de services légaux mais qui ne sont pas régulés ou protégés par l'État. En moyenne dans le monde, plus de la moitié des emplois du secteur non agricole peuvent être considérés comme informels. Dans certaines régions, comme l'Afrique subsaharienne et l'Asie du sud, ce taux atteint au moins 80 pour cent. Comme le montre cette étude, l'emploi informel représente une part importante et croissante du marché du travail mondial. La persistance de ce phénomène empêche l'emploi d'avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté et a des répercussions sociales graves sur le développement économique et social.

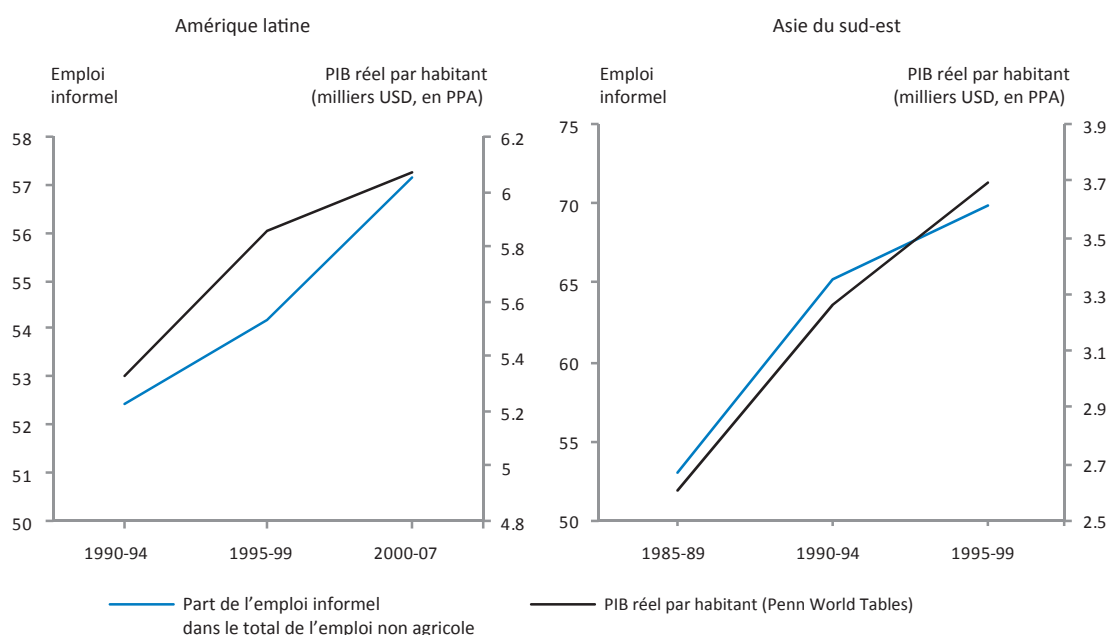
Pour les pays en développement, un taux d'emploi informel élevé est synonyme de rentrées fiscales limitées et d'un manque de moyens pour faire face aux problèmes sociaux les plus pressants, comme la couverture maladie ou la protection contre le chômage. Il implique également une utilisation inadéquate des ressources humaines disponibles, dans la mesure où l'on tend à associer les emplois informels à une perte d'efficacité et de productivité. Pour les individus, l'emploi dans le secteur informel est également souvent synonyme de bas salaire, de niveau de risque élevé et d'activité précaire – une situation particulièrement problématique dans les pays en développement, puisque la main-d'œuvre est de loin l'actif productif le plus important des populations pauvres du monde entier.

## L'INFORMALITÉ EST-ELLE LA NORME ?

Lorsque la notion d'emploi informel a été admise pour la première fois dans les années 70, le débat portait sur un nombre restreint de pays à faible revenu. L'inefficacité des institutions publiques, la lourdeur des procédures administratives et une défiance généralisée à l'égard de l'État – autant de facteurs qui encouragent la création d'un marché en dehors des structures formelles d'un pays – étaient considérées comme des caractéristiques typiques du sous-développement. On présumait en outre que ces facteurs – et donc l'emploi informel – seraient balayés par le développement économique.

La réalité actuelle est bien différente. L'informalité tend à devenir la norme, y compris dans les pays à revenu intermédiaire ou même élevé. Dans certains cas, la part des emplois hors structures formelles peut être supérieure à la moitié des emplois non agricoles et représenter jusqu'à 90 pour cent de l'ensemble lorsqu'on inclut les emplois agricoles – et ce, malgré la croissance économique. À cet égard, le développement de certains pays d'Asie du sud-est et d'Amérique latine est révélateur : au cours des 30 dernières années, la croissance s'est accompagnée d'une hausse, et non d'une baisse, de l'emploi informel (figure 0.1).

**Figure 0.1. Emploi informel et PIB en Amérique latine et en Asie du sud-est**



Source : tableau 1, chapitre 2.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/553143468625>

Même dans les pays de l'OCDE, la tendance à l'« informalisation » des conditions de travail est génératrice d'emploi informel, en partie du fait du durcissement de la concurrence internationale qui accompagne la mondialisation. Le phénomène récent du « faux travail indépendant » en est un exemple : des individus effectuent quotidiennement une tâche de sous-traitance pour le même employeur – volontairement ou non – et opèrent ainsi en tant que travailleurs indépendants pour contourner les obligations légales d'une relation de travail normale.

## L'EMPLOI INFORMEL : UN PROBLÈME INDIVIDUEL ET SOCIÉTAL

De nombreuses personnes dépendent de l'emploi informel pour vivre mais cette situation a des conséquences graves tant au niveau individuel que sociétal. Au-delà de la rémunération, cette forme d'emploi fragilise les droits fondamentaux et nuit à leur défense. À ce titre, elle peut être une cause majeure de pauvreté, indépendamment du niveau de revenu. En effet, la plupart de ceux qui travaillent de manière informelle ne bénéficient pas d'une protection suffisante face aux différents risques auxquels ils sont exposés : maladie, problèmes de santé, conditions de travail non sécurisées et perte potentielle de revenu.

Au niveau sociétal, la généralisation de l'emploi informel limite la capacité de l'État à garantir des conditions de travail justes pour tous les travailleurs à travers une durée du travail appropriée, des règles de sécurité et une rémunération adéquate – au sens d'un salaire égal à niveau de travail et de compétences égal. De plus, la persistance d'un niveau d'informalité élevé réduit les rentrées fiscales ainsi que l'aptitude de l'État à concevoir et mettre en place des systèmes de sécurité sociale reposant sur l'impôt et la contribution.

L'ampleur et la composition du secteur informel exercent par ailleurs une influence sur le modèle de croissance d'une économie. On peut débattre du fait que l'emploi informel représente un « frein à la productivité » ou constitue au contraire un « moteur de la croissance », au moins temporairement. Ainsi, de nombreux observateurs avancent qu'un haut niveau d'informalité peut réduire la compétitivité d'une économie dans la mesure où les entreprises informelles *i)* préfèrent rester petites ; *ii)* ont un moindre accès aux intrants ; et *iii)* ne peuvent pas prendre part à des relations d'échange formelles – autant de facteurs qui nuisent à leur productivité. D'autres font valoir que dans des économies émergentes comme la Chine, l'emploi informel apporte la flexibilité nécessaire à l'apparition d'entrepreneurs innovants qui dynamisent la croissance. Sans se prononcer en faveur de l'un ou l'autre de ces points de vue contradictoires – les petites entreprises caractérisées par une faible productivité face aux entrepreneurs innovants disposant d'un haut niveau de flexibilité –, la majorité des observateurs estiment que l'emploi informel soulève des enjeux suffisamment importants pour que les dirigeants politiques y apportent une réponse.

## L'EMPLOI INFORMEL EST ÉTROITEMENT LIÉ À LA PAUVRETÉ

Bien qu'il occupe une place de plus en plus importante jusque dans les pays de l'OCDE, c'est dans les pays en développement que l'emploi informel demeure particulièrement problématique. La majorité des pauvres du monde (1.7 milliard de personnes) dépendent exclusivement de leur travail pour leur survie, ce qui souligne l'importance de l'emploi dans la réduction de la pauvreté et le développement économique.

Confrontés au manque général d'emplois formels, à la couverture et à l'efficacité limitées des systèmes de sécurité sociale, les pauvres doivent souvent accepter n'importe quel type de travail pour assurer leur survie et celle de leur famille. Les personnes licenciées doivent souvent prendre le premier emploi qui se présente, même s'il est de moins bonne qualité que celui qu'elles viennent de perdre.

Par ailleurs, certains groupes – comme les jeunes et les femmes – sont surreprésentés parmi les travailleurs informels et requièrent donc une attention particulière. Les femmes semblent particulièrement touchées par l'emploi informel. Jusqu'à ces dernières années, les chercheurs et les dirigeants se sont concentrés principalement sur les différences entre les sexes en matière de participation au marché du travail et sur les obstacles que les femmes doivent surmonter pour accéder à l'emploi. Bien que ces préoccupations demeurent d'actualité, il conviendrait d'ajouter une seconde dimension : les inégalités entre les sexes en termes d'accès à des emplois de bonne qualité, sûrs et bien rémunérés. Il est primordial de comprendre pourquoi les femmes sont surreprésentées dans le secteur informel si l'on veut concevoir des politiques plus efficaces qui permettent à la main-d'œuvre d'un pays – y compris aux femmes – de participer à des activités productives.

Bien qu'il tende à devenir la norme dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, l'emploi informel est inacceptable du point de vue du développement. Cependant, l'abolition pure et simple de la micro-entreprise ou du travail salarié informel ne peut constituer la base d'une politique durable. Au contraire, de telles mesures auraient un coût social considérable et représenteraient un immense défi pour les dépenses publiques.

## LES RAISONS QUI SOUS-TENDENT L'EMPLOI INFORMEL

L'emploi informel revêt des formes variables, ce qui complique l'appréhension de ce phénomène complexe. De même, sa prévalence varie grandement d'un pays à l'autre. C'est en Afrique subsaharienne qu'il est le plus répandu, devant l'Asie du sud-est et l'Amérique latine.

Comment expliquer cette situation ? L'emploi informel peut résulter tant de l'exclusion de certaines personnes du secteur formel que d'un choix personnel d'individus qui préfèrent rester en marge de celui-ci. Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire par exemple, les structures incitatives conduisent les individus et les entreprises à sortir du cadre formel. Ainsi en Amérique latine, les travailleurs formels sont souvent tenus de souscrire à un ensemble de programmes, même si certains d'entre eux ne les intéressent pas. De même, de nombreuses entreprises renoncent aux structures formelles à cause de l'inefficacité, tant des procédures d'enregistrement que de l'administration de la sécurité sociale.

Le développement économique joue également un rôle important dans la prévalence de l'emploi informel. Les épisodes d'expansion économique rapide coïncident souvent avec de fortes augmentations de l'informalité. Cependant, le développement économique durable peut aussi contribuer à la réduction de l'emploi informel. L'augmentation sur le long terme du revenu par habitant, par exemple, est très clairement associée à des niveaux faibles d'informalité. Le développement économique est-il donc un facteur d'encouragement de l'informalité ou le recours à des canaux informels est-il, à l'inverse, facteur de croissance ? La réponse à ces questions est complexe.

Dans certains pays, le recours à des canaux informels peut avoir eu une issue positive sur le développement économique. Ainsi, lorsque des procédures d'enregistrement fastidieuses ou d'autres formalités bureaucratiques nuisent à la création d'entreprises formelles, l'informalité peut venir libérer l'esprit d'entreprise. Les minibuses informels d'Afrique du Sud illustrent de manière particulièrement frappante la manière dont le contournement de la réglementation (les concessions de ligne, les différents permis et les règles de sécurité) a contribué à la création d'une industrie représentant plusieurs millions de dollars.

Dans d'autres cas, l'utilisation de structures informelles peut être davantage le fruit de la nécessité que d'un acte volontaire. Pour de nombreuses personnes en effet, l'emploi informel s'inscrit dans une stratégie de subsistance et joue donc un rôle crucial pour alléger la pauvreté et lisser les aléas de la vie. En plus d'être souvent synonyme d'absence de protection sociale adéquate, l'informalité condamne également les individus à des emplois improductifs et précaires. Dans ces cas-là, le manque de structures formelles est souvent la raison du retard de développement économique d'un pays plutôt que la solution à ce problème.

## QUELLES SOLUTIONS ENVISAGER ?

Comme le suggère le titre de cet ouvrage, l'emploi informel devrait affecter durablement les marchés du travail. Les gouvernements doivent donc affronter cette réalité et intégrer l'emploi informel à leurs politiques. Le but général de leurs interventions devra consister à proposer des emplois plus productifs s'accompagnant d'une protection sociale adéquate. Les facteurs suivants jouent un rôle crucial pour renforcer le lien entre emploi, croissance et réduction de la pauvreté : un cadre macro-économique garantissant la stabilité sans restreindre l'investissement public afin de renforcer la protection sociale ; des politiques structurelles visant à encourager la mobilité et à promouvoir des secteurs présentant un fort potentiel de création d'emplois formels ; et l'application de politiques de réduction de la pauvreté permettant une meilleure gestion du risque et offrant une meilleure protection sociale, en particulier en faveur des pauvres.

## VERS UNE STRATÉGIE EN TROIS VOLETS

15

Pour lutter efficacement contre l'emploi informel, il faut commencer par renforcer les atouts du secteur formel. Lorsque des individus ont choisi de quitter ce dernier, il faut les encourager à le réintégrer. Les avantages sociaux doivent être liés au niveau de contribution sociale, alors que les procédures administratives telles que l'enregistrement des sociétés ou la déclaration des travailleurs doivent être simplifiées. En plus de ces incitations, il faut également renforcer les mécanismes de contrôle et d'application de la loi. Cependant, les politiques mises en œuvre doivent aussi adopter une approche adaptée envers ceux qui n'ont d'autre choix que de travailler de manière informelle. Ces personnes doivent être distinguées de celles qui ont délibérément quitté le secteur formel. Les programmes de réduction de la pauvreté peuvent apporter un support ponctuel aux individus dont les options d'entrée sur le marché du travail sont limitées.

Il est urgent de mieux saisir la complexité de l'emploi informel et d'adopter une démarche plus nuancée pour répondre aux besoins de ses travailleurs. L'économie informelle couvre un ensemble de phénomènes différents qui requièrent des approches politiques distinctes. Les auteurs appellent donc à la mise en place d'une stratégie en trois volets qui devra être adaptée à la situation spécifique de chaque pays. En voici les grandes composantes :

- 1) le travail informel constitue souvent le seul moyen pour les pauvres de participer au marché du travail. Les politiques mises en œuvre devront donc tenter de libérer ces individus de leurs activités à faible productivité, leur permettre d'être plus productifs et de gravir l'échelle sociale. L'adoption de politiques du marché du travail volontaristes, à l'instar des programmes de formation et de développement des compétences qui ré-ouvrent les portes de l'emploi formel, fait partie des recommandations ;
- 2) lorsque l'emploi informel est un choix délibéré visant à échapper à des charges fiscales ou administratives, les gouvernements doivent chercher à établir des structures formelles efficaces pouvant encourager les individus à intégrer ou à réintégrer le secteur formel. Les pays doivent également chercher à introduire des structures formelles offrant un niveau de flexibilité et d'efficacité égal (ou supérieur) à celui que les canaux informels peuvent occasionnellement offrir. Ainsi, les travailleurs informels, qui présentent fréquemment un potentiel d'innovation et de croissance important, peuvent contribuer plus efficacement à la compétitivité générale d'un pays. Bien entendu, le ciblage des personnes qui ont délibérément choisi de quitter le secteur formel doit s'accompagner de mécanismes crédibles de contrôle et d'application de la loi. Les auteurs proposent donc aux pays de consacrer davantage de ressources à l'inspection du travail par exemple, ce qui permettra d'identifier les contrevenants et de renforcer le respect des lois et règlements ;
- 3) dans de nombreux pays à faible revenu, l'emploi informel est essentiellement la conséquence d'une création insuffisante d'emplois dans l'économie formelle. Les auteurs estiment donc qu'il faut consentir un effort général pour augmenter les opportunités d'emploi dans le secteur formel. Les gouvernements doivent aider les petites entreprises à respecter les obligations légales et encourager les grandes à créer d'avantages d'emplois formels.

## ET APRÈS ? RESTAURER LA CONFIANCE EN L'ÉTAT

L'emploi informel fait son retour dans les ordres du jour politiques, après de nombreuses réformes qui ont toutes échoué. Celles-ci n'avaient pas suffisamment ciblé les différents types d'emploi informel que l'on peut observer aujourd'hui. Il est évidemment primordial d'atteindre un juste équilibre entre garantie de la sécurité sociale pour ceux qui sont exclus des structures formelles et encouragement à les réintégrer pour ceux qui les ont délibérément quittées.

**16**

Les politiques peuvent résoudre une partie du problème, mais elles ne remplacent pas la relation de confiance. L'informalité est avant tout l'expression d'une défiance à l'égard des institutions publiques, d'une perception négative du rôle de l'État et d'une compréhension limitée des avantages que procure la sécurité sociale. Elle est en fait le signe d'une rupture du contrat social. Pour modifier durablement la donne, il faut faire évoluer les attitudes et les croyances de chacun. Le recours à des politiques plus innovantes – comme les campagnes d'information sur les atouts du travail formel et les risques de l'informalité – peuvent graduellement changer l'opinion des populations. S'il est vrai que ces changements ne se feront pas en un jour, les gouvernements doivent les encourager dès maintenant en concevant des politiques et des réglementations adaptées.