

MONDIALISATION ET EMPLOI INFORMEL DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Organisation internationale du travail – Institut international d'études sociales
Organisation mondiale du commerce



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE



Organisation internationale du Travail

La mondialisation n'a entraîné qu'une légère réduction de la vulnérabilité du marché du travail dans de nombreux pays en développement ...

Le commerce mondial a connu une vigoureuse expansion au cours de la décennie écoulée. En 2007, il représentait plus de 60 pour cent du PIB mondial, contre moins de 30 pour cent au milieu des années 1980. Il serait difficile de nier que cet essor a favorisé la croissance et la création d'emplois à travers le monde. Jusqu'à présent, toutefois, la vigueur de l'économie mondiale ne s'est pas traduite, dans bien des cas, par une amélioration des conditions de travail et des niveaux de vie. La pauvreté absolue a certes diminué grâce au dynamisme économique de ces dernières années, aux efforts des entreprises privées, aux envois de fonds des travailleurs migrants et aux initiatives de la communauté internationale du développement. Mais bien souvent, les conditions du marché du travail et la qualité des emplois ne se sont pas améliorées pour autant. Dans de nombreux pays en développement, la création d'emplois a eu lieu principalement dans l'économie informelle, qui fait vivre près de 60 pour cent de la population active. Or, l'économie informelle est caractérisée par une plus faible sécurité de l'emploi, des revenus plus bas, le non-accès à de nombreux avantages sociaux et une moindre possibilité de participer aux programmes d'éducation et de formation formels – en somme ce sont les principaux ingrédients d'un travail décent qui font défaut.

La vulnérabilité persistante du marché du travail a empêché les pays en développement de tirer pleinement parti de la dynamique de la mondialisation. Bien que l'économie informelle soit généralement caractérisée par un grand dynamisme, une grande rapidité d'entrée et de sortie et une souplesse d'ajustement aux fluctuations de la demande, son caractère informel limite la possibilité pour les pays en développement de tirer pleinement profit de leur intégration dans l'économie mondiale. En particulier, les pays où il existe un vaste secteur informel ne sont pas en mesure de se doter d'une base d'exportation large et diversifiée en raison des entraves à la croissance des entreprises. Nonobstant la difficulté bien connue d'obtenir des données fiables sur les activités informelles (pour les raisons expliquées), il ressort de l'étude conjointe de l'OIT et de l'OMC que les pays où l'économie informelle est importante ont des exportations moins diversifiées – une augmentation de 10 points de l'importance de l'économie informelle équivaut à une réduction de 10 pour cent de la diversification des exportations. Les travailleurs du secteur informel ont du mal à acquérir les qualifications formelles de base qu'ils pourraient mettre à profit dans une large gamme d'emplois. De même, les entreprises de ce secteur sont souvent de petite taille et se heurtent à des obstacles qui freinent leur croissance, et les empêchent d'offrir des biens et des services de qualité. Et lorsque l'économie s'ouvre, le secteur informel constitue souvent une variable d'ajustement pour les travailleurs qui perdent leur emploi au détriment des normes de travail décent, ce qui n'aurait pas lieu s'il existait d'autres possibilités d'emploi dans l'économie formelle. En bref, les entreprises du secteur informel ne sont pas en mesure de réaliser des bénéfices suffisants pour récompenser l'innovation et la prise de risque – deux conditions essentielles d'une réussite économique durable. Selon les estimations, les pays analysés dans l'étude ont perdu jusqu'à 2 points de croissance moyenne à cause du marché du travail informel.

Enfin, la mondialisation a créé de nouveaux facteurs de chocs extérieurs. Les chaînes de production mondiales peuvent propager les chocs macro-économiques et commerciaux à travers les pays à une vitesse inouïe, comme l'a montré la crise économique actuelle. Dans ces conditions, les pays en développement risquent d'entrer dans un cercle vicieux d'informalisation et de vulnérabilité croissante. Ceux qui ont un vaste secteur informel sont les plus touchés par les effets des chocs négatifs. De fait, on estime que les pays où la part du secteur informel est supérieure à la moyenne risquent trois fois plus de pâtir d'une crise que ceux où l'économie informelle est moins développée. Il est donc utile de se pencher sur le problème du secteur informel non seulement dans un souci d'équité sociale, mais aussi pour améliorer

l'efficience dynamique des pays de manière à ce qu'ils puissent accroître la production à forte valeur ajoutée et affronter la concurrence sur le marché mondial. Le fait d'encourager l'activité des travailleurs et des entreprises dans le secteur formel aidera aussi les pays à accroître leurs recettes fiscales tout en leur donnant les moyens de stabiliser leur économie et d'atténuer les effets négatifs des chocs extérieurs. Comme l'a montré la crise actuelle, les pays dont le marché du travail est vulnérable sont aussi ceux qui ont le plus de mal à faire face à la détérioration des conditions économiques. C'est pourquoi il est essentiel, dans une optique de développement, de réduire la taille du secteur informel.

L'étude affirme qu'il est possible de relever ces défis et de réduire le taux d'informalité dans les pays en développement, malgré la pression accrue que la mondialisation peut exercer sur le marché du travail. En fait, les réformes commerciales peuvent être bénéfiques à long terme au marché du travail si l'on adopte la bonne stratégie d'ouverture – notamment en ce qui concerne le calendrier des réformes et les politiques de soutien du type «Aide pour le commerce» – combinée à une série de mesures internes appropriées. Pour que cette approche soit couronnée de succès, il faut bien comprendre quelles sont les voies par lesquelles les réformes commerciales influent sur le marché du travail. Il faut aussi comprendre comment les problèmes liés à l'existence d'une économie informelle entravent la participation au commerce international, limitent la diversification des exportations et affaiblissent la résistance aux chocs économiques.

... car le dynamisme économique n'a pas réduit les taux d'informalité élevés

Il n'est pas facile de déterminer la taille des économies informelles, ni de suivre l'évolution de l'emploi dans le secteur informel. S'appuyant sur une définition large englobant différents «types d'informalité», l'étude montre – pour un échantillon de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine – que les taux d'informalité varient fortement d'un pays à l'autre et sont très persistants dans le temps. Ils peuvent être de l'ordre de 90 pour cent dans certains pays et de 30 pour cent à peine dans d'autres. L'incidence de l'activité informelle varie aussi beaucoup en fonction du niveau de qualification des travailleurs. On estime que les plus qualifiés ont cinq fois moins de probabilité de travailler dans le secteur informel que les moins qualifiés. De surcroît, les choix professionnels influent grandement sur le risque d'informalité. Le travail indépendant semble être associé à l'informalité dans plus de 50 pour cent des cas, alors que le travail dans une petite entreprise de moins de cinq employés réduit ce risque à environ 30 pour cent. Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'il est avéré que les taux d'informalité évoluent peu dans le temps et ne réagissent que faiblement à l'accélération de la croissance économique ou à l'ouverture du commerce. De fait, seuls quelques pays enregistrent un recul persistant du secteur informel après l'ouverture du commerce. Ce constat remet en cause certaines des affirmations précédentes concernant les effets bénéfiques de la croissance et de l'intégration commerciale sur la création d'emplois (dans le secteur formel). Il donne aussi à penser que les politiques menées – réglementation du marché du travail, coordination avec les réformes commerciales et mesures de soutien du commerce – jouent un rôle crucial en déterminant la capacité de chaque pays à tirer profit, sur le front de l'emploi, de son intégration dans le commerce international et de l'accélération de la croissance.

Dans certains cas, les réformes commerciales ont accentué la vulnérabilité du marché du travail à court terme ...

La théorie économique ne permet guère de faire des prévisions solides sur les conséquences de l'ouverture du commerce pour le secteur informel. Les modèles théoriques privilégient les cas où l'ouverture commerciale entraîne une augmentation de l'emploi dans le secteur informel, analysant dans quelles conditions les salaires dans ce secteur augmenteront ou

diminueront. Comme les modèles disponibles diffèrent sur bien des points, il est difficile de comparer les résultats et d'isoler le rôle de leurs hypothèses spécifiques. Les résultats théoriques mettent cependant en lumière un certain nombre d'éléments essentiels qu'il faut prendre en considération pour mieux comprendre les liens entre mondialisation et économie informelle. Si les capitaux sont mobiles entre les secteurs, l'économie informelle peut bénéficier d'une augmentation de la demande des biens et services qu'elle produit; les salaires informels pourraient alors augmenter. Les marchés du travail informels pourraient profiter encore plus des réformes commerciales si leurs produits étaient directement échangeables sur les marchés internationaux – condition préalable qui ne semble guère pouvoir être remplie dans de nombreux pays, comme le montrera l'étude. En revanche, dans la mesure où il existe des relations verticales complémentaires entre l'économie formelle et l'économie informelle (des chaînes de production interconnectées, par exemple), l'ajustement structurel dans le secteur formel consécutif à des réformes commerciales peut avoir un effet négatif – du moins à court terme – sur le secteur informel.

Nonobstant la plausibilité théorique de ces voies de transmission, il a été démontré que les réformes commerciales ont bien souvent suscité des réactions du marché du travail qui diffèrent de celles que supposaient ces liens a priori. On peut s'attendre, par exemple, à ce que la mondialisation et l'intégration commerciale amènent les pays dotés d'une main-d'œuvre abondante à se spécialiser dans les industries utilisant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée. Certains espéraient que cela se traduirait par une hausse des salaires ou une amélioration des conditions de travail de la main-d'œuvre peu qualifiée, notamment du fait de l'augmentation du nombre d'emplois dans le secteur formel pour les travailleurs peu qualifiés. Or, les données disponibles indiquent que la prime de qualification a augmenté, aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents, de sorte que la situation des travailleurs peu qualifiés s'est (relativement) détériorée. Cette évolution a été expliquée en partie par le fait que les investissements internationaux sont complémentaires de la demande de main-d'œuvre très qualifiée. En effet, les grandes entreprises multinationales ont besoin d'embaucher du personnel qualifié dans les pays émergents pour pouvoir organiser efficacement leurs chaînes de production internationales, et cela explique que les primes de qualification aient aussi augmenté dans ces pays. Il a été dit par ailleurs que l'évolution technologique qui favorise la demande de travailleurs qualifiés peut être liée à l'augmentation observée des primes de qualification. À mesure que la technologie se diffuse dans le monde, les pays enregistrent une augmentation de la demande de main-d'œuvre très qualifiée – que la main-d'œuvre peu qualifiée soit abondante ou non. Il se peut aussi que l'évolution technologique biaisée en faveur des compétences soit liée de plus en plus à l'ouverture du commerce. Il est d'ailleurs attesté empiriquement que l'ouverture commerciale a favorisé le développement et la diffusion des technologies exigeant des qualifications élevées.

Les quelques données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions générales quant aux effets de l'ouverture du commerce sur l'emploi informel. Celles qui concernent les pays d'Amérique latine semblent indiquer que ces effets dépendent fortement des circonstances nationales. Le fait que le marché du travail informel réagit différemment (à court terme) aux réformes commerciales d'un pays à l'autre semble être dû aussi à des différences dans la redistribution sectorielle du capital et du travail, liées en partie à la diversité des politiques mises en œuvre.

... et semblent ne profiter à l'emploi et aux salaires que sur le long terme

En dernière analyse, les difficultés rencontrées dans les études empiriques visant à identifier clairement l'impact de l'ouverture du commerce sur l'économie informelle semblent dues en partie au fait qu'il faut distinguer les effets à court terme des effets à long terme. Selon les estimations présentées dans l'étude, il se peut que l'ouverture du commerce

entraîne, à court terme, la croissance du marché du travail informel, qui oblige les entreprises protégées du secteur formel à s'adapter et à redéployer emplois et salariés. Mais à plus long terme, le plus grand dynamisme économique qui devrait résulter de l'intensification des échanges peut stimuler l'emploi dans le secteur formel. Ce résultat peut permettre de rapprocher en partie les différences d'interprétation entre les analyses examinées ici. Il cadre aussi avec les conclusions d'études transversales plus récentes, qui montrent que les réformes commerciales peuvent entraîner un accroissement de la production du secteur informel parallèlement à un recul de l'emploi, ce qui signifie que des gains de productivité peuvent être enregistrés dans ce secteur après une réforme commerciale. L'analyse empirique présentée dans l'étude montre aussi que les politiques nationales jouent un rôle clé dans l'explication du succès que les pays ont connu après avoir procédé à des réformes commerciales.

Le marché du travail informel pèse sur les résultats à l'exportation des pays en développement ...

Non seulement l'économie informelle est influencée par le commerce international, mais encore elle influe sur la capacité d'un pays à y participer et à générer de la croissance. Il y a cependant peu d'études empiriques analysant le lien de causalité possible entre informalité et commerce. Bon nombre des travaux dans ce domaine s'appuient sur des déductions indirectes et ont été effectués à un niveau très agrégé. On sait peu de choses sur la microéconomie de l'activité informelle et la dynamique de l'emploi, la création d'entreprises et la croissance. L'étude identifie, cependant, sur la base des données disponibles et d'une analyse empirique originale, quatre canaux par lesquels le marché du travail informel peut influencer sur les résultats commerciaux et macro-économiques. Elle constate que l'existence d'un large secteur informel peut a) réduire le degré de diversification des exportations, b) limiter la taille des entreprises et, partant, la croissance de la productivité, c) contribuer à l'engrenage de la pauvreté en empêchant la redistribution des emplois dans l'économie formelle et d) avoir un effet plus positif en favorisant l'offre de biens et services intermédiaires bon marché qui permettra aux entreprises du secteur formel d'être plus compétitives sur les marchés internationaux.

La diversification des exportations est considérée depuis longtemps comme une condition préalable à la croissance et au développement, sauf peut-être pour les (petits) pays très avancés qui peuvent tirer pleinement parti du commerce international en se spécialisant dans des marchés de niche. Les pays qui ne diversifient pas leurs exportations – notamment en passant des exportations de produits de base, qui ne sont pas élastiques par rapport au revenu et qui sont sensibles aux prix, aux exportations de produits finis et semi-finis – risquent de s'enfermer dans un schéma de spécialisation qui leur laisse peu de possibilités d'innovation et de création de valeur. Cette dynamique de spécialisation défavorable peut être liée en partie aux carences de la réglementation ou à l'absence de réformes commerciales. Mais, l'étude souligne aussi que l'existence d'une économie informelle importante par rapport à l'économie formelle est une cause supplémentaire de faible diversification des exportations. Elle montre que cet effet n'est pas lié au degré effectif d'ouverture commerciale et s'ajoute aux autres facteurs susceptibles d'influer sur la diversification des exportations, tels que la taille du pays.

L'économie informelle peut aussi nuire aux résultats commerciaux, car les entreprises informelles sont souvent trop petites pour tirer pleinement parti des économies d'échelle. Il existe cependant un lien étroit entre la taille des entreprises, les gains de productivité et les possibilités d'exportation. Non seulement les grandes entreprises peuvent bénéficier d'économies d'échelle, mais aussi elles ont plus facilement accès à la main-d'œuvre très qualifiée et au crédit bancaire (notamment aux crédits commerciaux). Elles sont généralement plus fiables que les petites entreprises pour ce qui est de l'exécution des contrats de vente dans les délais, ce qui est un précieux atout pour nouer des relations durables avec la clientèle. Le fait que les petites entreprises ont du mal à recruter des cadres compétents et se cantonnent généralement

dans les réseaux commerciaux locaux semble être le facteur le plus répandu à cet égard. Différentes expériences nationales semblent confirmer ce tableau d'ensemble. Lorsque la taille moyenne des entreprises diminue soudainement, les pays perdent généralement des parts de marché à l'international et leurs échanges commencent à diminuer. Cet effet est amplifié par la tendance des petites entreprises à desservir principalement le marché local, ce qui les prive d'une part, du contact avec la clientèle internationale – et donc de la possibilité de répondre à ses préférences, par exemple – et, d'autre part, de l'accès aux circuits de distribution internationaux.

Le secteur informel peut aussi constituer un obstacle à la restructuration de l'économie. On estime qu'environ 10 pour cent des emplois sont détruits chaque année dans de nombreux pays, quelle que soit leur situation économique et institutionnelle, et que bon nombre des travailleurs qui perdent leur emploi doivent choisir entre le chômage et un emploi dans le secteur informel. Cependant, dans les pays qui n'ont pas de système de protection sociale, même le plus élémentaire, le chômage n'est vraisemblablement pas une option. Le taux d'entrée dans le secteur informel est donc élevé, mais il en va de même du taux de sortie du secteur, de sorte que le niveau de mobilité dans le secteur informel est comparable à celui qui est observé dans l'économie formelle. Cela donne l'impression que les segments informels de l'économie sont dynamiques, mais en fait, de nombreux travailleurs y restent pendant de longues périodes et, bien souvent, ils en sortent par le bas, c'est-à-dire, entre autres, par le chômage ou le retrait du marché. En outre, il est beaucoup plus difficile pour les travailleurs du secteur informel de revenir sur le marché de l'emploi formel, en particulier dans les segments inférieurs de ce marché. Pour les pays qui ont fait l'objet d'une analyse empirique, l'étude montre qu'une fois sur le marché informel, un travailleur a deux fois plus de risque de devenir chômeur dans une année donnée que de retrouver un emploi dans le secteur formel. De surcroît, la probabilité qu'il reste dans le secteur informel est plus de deux fois plus grande. Les mêmes données montrent que, si la réaffectation des emplois est importante pour la réussite de l'ajustement structurel, l'économie informelle peut empêcher la transition nécessaire entre différents segments de l'économie formelle en partie à cause de la perte de capital humain et social pour ceux qui restent longtemps dans l'économie informelle. Cela peut entraîner des pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs qui prospèrent à la suite d'une réforme commerciale, de sorte que les entreprises de ces secteurs sont amenées à réduire leur capital et la taille de leurs installations, ce qui limite leurs possibilités d'exportation et empêche les pays concernés de profiter pleinement de l'ouverture commerciale.

Enfin, l'économie informelle est jugée indispensable pour permettre aux entreprises du secteur formel qui font partie de chaînes d'approvisionnement verticales de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Il a été dit aussi que l'existence d'un vaste secteur informel est importante pour le succès des zones franches industrielles (ZFI). Toutefois, les conclusions que les données empiriques disponibles permettent de tirer sur ce point sont ambiguës. Il se peut que les entreprises qui utilisent des intrants provenant de l'économie informelle soient elles-mêmes en position de faiblesse sur les marchés mondiaux et doivent lutter pour survivre. L'utilisation d'intrants fournis par le secteur informel est alors pour elles un dernier recours pour faire face à la concurrence internationale. Cela ne peut pas être considéré comme une stratégie gagnante pour conquérir des parts de marché. De plus, les données disponibles semblent indiquer que le soutien par le secteur informel d'entreprises formelles non rentables peut être préjudiciable à terme au développement et à la croissance économiques. On peut démontrer, en particulier, que les gains de compétitivité-prix résultant de l'utilisation de biens intermédiaires provenant du secteur informel ont un coût en termes de réduction de la taille moyenne des entreprises, de la croissance potentielle et des gains de productivité, ce qui nuit aux résultats économiques à long terme et aux performances dans le commerce international.

... et déclenche un engrenage de pauvreté dans les pays où le marché du travail est vulnérable.

L'économie informelle est associée à une plus grande vulnérabilité aux chocs économiques, qu'elle rend aussi plus probables. La combinaison de ces deux tendances peut créer un cercle vicieux, car elle nuit aux performances à long terme d'un pays, diminue les bénéfices qu'il peut tirer du commerce et réduit le bien-être économique. La volatilité de la croissance et la fréquence des phénomènes économiques extrêmes (par exemple brusque alternance de phases de croissance rapide et de ralentissement) ont tendance à augmenter avec la taille de l'économie informelle. Les pays où elle est supérieure à la moyenne ont presque deux fois plus de risque de subir des phénomènes économiques extrêmes que ceux où l'emploi informel est plus limité. Les données empiriques présentées dans la littérature confirment généralement cette association négative entre l'économie informelle et la volatilité des cycles économiques – l'informalité agissant comme une cause directe de volatilité accrue et représentant un symptôme de carences institutionnelles qui rendent un pays moins résistant aux chocs, comme l'absence de stabilisateurs automatiques ou la présence de distorsions d'ordre réglementaire.

L'étude montre qu'un taux d'informalité élevé pousse les pays concernés vers les segments les plus bas, et les plus vulnérables, des chaînes de production mondiales. Les pays où le secteur informel est très développé peuvent attirer des types particuliers de flux de capitaux, liés à l'existence d'un vaste gisement de main-d'œuvre bon marché. Un certain nombre de pays émergents et de pays en développement semblent avoir essayé, dans le passé, de tirer argument de la taille de leur secteur informel pour inciter les investisseurs internationaux à profiter des faibles coûts de main-d'œuvre. Certains soutiennent, par exemple, que les ZFI peuvent abaisser ces coûts par rapport au reste de l'économie par l'application sélective ou partielle du droit du travail. Mais les gouvernements peuvent aussi établir ces zones dans les régions et les secteurs où l'activité informelle est très répandue pour y améliorer les conditions de travail. Les observations empiriques laissent penser que cet objectif n'a pas toujours été atteint. Cela tient en partie à ce que le marché du travail informel et les ZFI sont souvent les maillons faibles de la chaîne de production mondiale, ce qui empêche les entreprises opérant dans ces zones de s'approprier une part suffisamment grande de la valeur ajoutée internationale pour croître et innover. Les conditions de travail locales peuvent alors s'améliorer dans une certaine mesure – du moins par rapport à la situation qui existait avant l'ouverture au commerce et à l'investissement – mais les arrangements de ce type ne permettent guère aux pays de dégager des bénéfices de l'intégration internationale. Il se peut même que, au bout du compte, les conditions du marché du travail soient à peine plus favorables que celles qui existaient avant l'ouverture économique, alors que l'économie peut être devenue plus vulnérable aux chocs externes.

Les politiques adoptées par les pays en développement jouent un rôle décisif dans l'augmentation des avantages qu'ils retirent de la mondialisation ...

L'une des principales conclusions de l'étude est qu'il n'existe pas de relation simple ou linéaire entre l'ouverture du commerce et l'évolution de l'emploi dans le secteur informel. L'augmentation initiale de la taille du secteur informel peut s'inverser lorsque l'ouverture commerciale favorise la croissance du secteur formel. La réaction aux réformes commerciales varie d'un pays à l'autre. Certains enregistrent une forte hausse du taux d'informalité, tandis que d'autres ne voient aucun changement à ce niveau ou bénéficient même, au départ, de la croissance de l'économie formelle. Cette grande diversité des résultats se retrouve dans les différentes conclusions des études résumées ici. Mais le point essentiel, c'est que les politiques conduites jouent un rôle important.

... en favorisant la formalisation de l'économie informelle, ...

L'étude examine trois moyens d'améliorer la complémentarité entre les programmes de travail prévus pour encourager le commerce et promouvoir un travail décent. Dans le premier cas, l'accent est mis sur l'importance de créer des conditions favorisant la formalisation de l'économie informelle, indépendamment du degré d'intégration du pays dans l'économie mondiale. Il faut reconnaître que les stratégies de formalisation ne peuvent pas régler d'un coup les problèmes du marché du travail dans les pays en développement. Mais, vu que, dans ces pays, environ 60 pour cent des actifs travaillent dans l'économie informelle, des pans entiers de la société sont privés de sources de revenu et de perspectives professionnelles adéquates. Dans le même temps, des taux d'informalité élevés limitent les ressources publiques qui pourraient être utilisées de façon productive, freinent la croissance de la demande globale et entravent l'intégration des pays dans l'économie mondiale. Les politiques qui permettent de soutenir les entreprises et les travailleurs du secteur informel – dans le but de les ramener, à terme, dans l'économie formelle – pourraient donc non seulement aider à améliorer les conditions de travail, mais aussi alimenter un moteur important de la croissance.

Il faut faire une distinction entre les politiques qui favorisent la formalisation des entreprises et celles qui visent les travailleurs. Dans le premier cas, les politiques peuvent renforcer les incitations en abaissant le coût de la formalisation et en augmentant les avantages qu'elle procure. Bien souvent, ce résultat peut être obtenu au moyen de modifications de la réglementation ou des dispositions administratives qui n'ont aucun coût budgétaire pour les autorités. La simplification des formalités, l'allègement de la pression fiscale (en particulier pour les jeunes entreprises et les petites entreprises) et l'octroi d'une aide aux entreprises qui souhaitent faire appel aux marchés de capitaux (locaux) sont autant d'exemples de stratégies que les pays peuvent mettre en œuvre. Ces mesures peuvent avoir un coût budgétaire limité, mais elles procurent des avantages qui peuvent être importants à long terme. En outre, les marchés publics peuvent être utilisés pour stimuler la demande de la part de l'économie formelle, ce qui peut inciter les entreprises informelles à entrer dans le secteur formel.

Pour faciliter le passage des travailleurs informels dans l'économie formelle, les politiques menées devraient assurer en priorité a) un soutien aux travailleurs pour qu'ils sortent du secteur informel, b) des investissements dans l'infrastructure, afin d'encourager la productivité dans les entreprises informelles et de faciliter la formalisation de l'économie informelle, et c) une protection sociale de base pour ceux qui restent dans le secteur informel. À cet égard, il faudrait mettre résolument l'accent sur les moyens et programmes de formation destinés aux travailleurs informels, étant donné la relation (négative) très nette mise en lumière dans l'étude entre le niveau d'éducation et le travail informel. Ces politiques pourraient s'appuyer, dans la mesure du possible, sur les infrastructures de formation existant dans l'économie informelle afin de peser moins lourdement sur le budget et avoir une plus grande efficacité. En outre, pour toucher les travailleurs informels de la catégorie supérieure, on pourrait modifier le barème d'imposition et, si possible, adopter un code des impôts très simplifié de manière à renforcer le respect de la réglementation fiscale et du droit du travail, à accroître l'offre de main-d'œuvre dans l'économie formelle et à augmenter les recettes fiscales. Cette augmentation des recettes pourrait être mise à profit pour encourager plus directement la création d'emplois dans l'économie formelle en mettant en place des dispositifs d'embauche ciblés ou en subventionnant les salaires. Conjuguées à des possibilités de formation adéquates, ces mesures pourraient dynamiser considérablement l'emploi dans l'économie formelle.

Toutefois, de telles politiques ne permettent pas de toucher tous les travailleurs informels. Aussi faut-il renforcer les mécanismes permettant de soutenir ceux qui restent dans l'économie informelle en assurant au moins une protection

sociale de base, de manière à limiter la vulnérabilité sur ce marché et à améliorer le fonctionnement du marché du travail informel. Mais la crainte que ces mesures puissent avoir un coût budgétaire élevé, en particulier dans les pays où le secteur informel est important, explique qu'elles n'aient pas été appliquées plus largement. Les indications disponibles, toutefois, donnent à penser qu'un minimum social peut être assuré à un coût abordable sans mettre en péril la viabilité budgétaire. De plus, dans les pays où l'économie informelle a commencé à s'auto-organiser (par le biais d'associations de travailleurs, par exemple), les autorités pourraient soutenir ces mécanismes d'auto-assurance en fournissant les garanties nécessaires, sans les gérer elles-mêmes. Plus généralement, il faudrait s'appuyer sur l'effet multiplicateur des collectivités et des initiatives locales pour faciliter la mise en œuvre de ces mesures dans l'économie informelle et, partant, en améliorer l'efficacité. Le dialogue social entre employeurs et salariés, notamment à l'échelle nationale, est capital pour le succès des stratégies de formalisation.

... en permettant de mettre en œuvre des réformes commerciales tout en veillant à la création d'emplois ...

Deuxièmement, les réformes commerciales peuvent être mises en œuvre d'une manière favorable à l'emploi, en faisant en sorte que le redéploiement des emplois soit plus propice à la croissance de l'emploi. Bien que l'on sache peu de chose des aspects microéconomiques de la dynamique de transformation qui suit les réformes commerciales, il s'est avéré, dans le passé, que certains principes généraux servaient de base à un ensemble de politiques solides de nature à rendre les réformes commerciales plus favorables au marché du travail. Tout d'abord, un processus graduel peut être nécessaire pour aider les autorités, les travailleurs et les entreprises à s'adapter au nouvel environnement. Comme cela est indiqué dans l'étude, la réduction des obstacles au commerce accentuera sans doute la vulnérabilité du marché du travail à court terme, malgré la promesse d'effets bénéfiques à plus long terme. Les autorités doivent en tenir compte lorsqu'elles soupèsent les différentes options de réforme. À cet égard, les flexibilités ménagées aux pays en développement dans les négociations commerciales à l'OMC et prévues dans ses règles devraient aider à atténuer les coûts d'ajustement potentiels à court terme. Le processus d'ouverture devrait néanmoins être exempt, autant que possible, de toute distorsion. Le fait d'ouvrir seulement quelques segments de l'économie tout en maintenant certains secteurs ou certaines entreprises à l'abri de la concurrence étrangère risque d'aggraver les distorsions dans l'économie sans forcément procurer des avantages macro-économiques. Par ailleurs, l'ouverture du commerce ne devrait pas être limitée à l'ouverture à la concurrence des importations – il est en effet essentiel de développer un secteur orienté vers l'exportation pour réduire les coûts d'ajustement associés aux réformes commerciales et aider les travailleurs à passer des secteurs exposés à la concurrence des importations aux secteurs tournés vers l'exportation. L'initiative Aide pour le commerce peut jouer un rôle important à cet égard. L'ouverture du commerce aux niveaux régional et multilatéral peut aussi être utile pour diversifier l'économie. Enfin, l'étude soutient que les réformes commerciales devraient être annoncées d'une façon crédible. L'ajustement sera d'autant plus rapide que les travailleurs et les entreprises seront convaincus du caractère irréversible des mesures prises en vue d'ouvrir davantage le commerce. Il est nécessaire, pour cela, de mettre en œuvre le programme de l'OIT pour un travail décent.

... et en tirant parti des complémentarités entre la réforme commerciale et celle du marché du travail.

Troisièmement, l'étude souligne l'importance de la cohérence entre la politique commerciale et la politique du marché du travail. Les approches antérieures se fondaient généralement sur la conviction que les retombées bénéfiques du commerce contribueraient automatiquement, par effet de ruissellement, à la création d'emplois et à la croissance des salaires. Ces approches, qui ne semblent pas avoir donné des résultats satisfaisants, devraient être complétées par la

prise en compte plus effective des interactions entre commerce et travail décent. L'une d'elles a consisté à demander l'intégration de certaines normes du travail dans les accords commerciaux internationaux, et en particulier des normes fondamentales définies par l'OIT dans la Déclaration de 1998 – telles que la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Si le consensus ne s'est pas fait sur cette approche à l'OMC où, comme il est dit dans la Déclaration ministérielle de Singapour, les Membres ont reconnu que l'OIT «est l'organe compétent pour établir [les normes du travail] et s'en occuper», quelques accords commerciaux bilatéraux contiennent des dispositions de ce genre. On ne sait pas très bien, toutefois, dans quelle mesure elles ont profité aux travailleurs des pays concernés. Il semblerait que les normes en vigueur sur le marché du travail formel aient des répercussions sensibles sur les conditions de travail dans l'économie informelle. Par exemple, une augmentation pesée avec soin du salaire minimum légal peut aussi entraîner une hausse des rémunérations dans le secteur informel et même accroître – comme le montre l'étude – les incitations à la création d'emplois dans le secteur formel.

L'application plus large de politiques actives du marché du travail est un autre moyen d'aider les pays à s'adapter à l'ouverture commerciale. On a constaté dans le passé que, si elles sont bien conçues, ces politiques peuvent être des outils efficaces de redistribution des emplois, même en période d'ajustement structurel (ajustement qui a lieu, en général, après l'ouverture du commerce). Cependant, ces politiques supposent la mise en place de services publics d'emploi pouvant recueillir des informations pertinentes sur le marché du travail (restructurations d'entreprises, faillites, offres d'emploi ou besoins de formation des entreprises, au niveau local par exemple). En outre, d'autres financements sont nécessaires pour fournir des services de formation (recyclage) et de recherche d'emploi aux chômeurs et aux travailleurs du secteur informel. Il est essentiel que ces mécanismes disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour paraître crédibles. De longues attentes et des services de conseil ou de formation de piètre qualité risquent de susciter la frustration et le désintérêt de ceux qui ont recours à ces services. Il ressort des données disponibles que le coût d'une politique du marché du travail active et effective dépasse rarement 1,5 pour cent du PIB. Dans de nombreux pays en transition d'Europe orientale, il ne représente pas plus de 1 pour cent du PIB, dépense qui pourrait être financée en partie par l'aide publique au développement dans les pays qui n'ont pas la capacité budgétaire requise pour appliquer un tel système.

De façon plus fondamentale, la politique commerciale et la politique du marché du travail doivent être mises en œuvre de façon coordonnée. L'offre doit être renforcée parallèlement à l'ouverture du commerce pour permettre la concrétisation rapide des avantages à long terme de l'intégration internationale. Il peut être suffisant, dans un premier temps, de réduire les obstacles à la croissance des entreprises et à la création d'emplois, tels que les pesanteurs administratives, l'absence de droits de propriété bien définis ou l'absence de dosage judicieux des politiques, comme cela a été dit plus haut. L'ouverture du commerce peut mettre en évidence certaines des contraintes qui pèsent le plus lourdement sur la croissance des entreprises et la création d'emplois. Les autorités peuvent donc utiliser aussi ce processus comme un révélateur. Enfin, la collaboration étroite entre les ministères peut faciliter l'échange d'informations et servir à élaborer un vaste programme de réformes qui pourra ensuite être affiné. Les organisations internationales devraient, autant que possible, apporter un soutien cohérent à la réforme des politiques et fournir une assistance technique pour la conception, la mise en œuvre et la coordination de ces réformes, qui visent à accroître le bien-être.

