

Entretien avec François Bourguignon

*Entretien mené par Martin Rama (Banque mondiale, Hanoi),
Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud
(IRD, DIAL, Hanoi) le 14 avril 2010.*

Introduction : Je suis très heureux d'avoir avec nous aujourd'hui le professeur François Bourguignon qui fait figure d'autorité mondiale en matière d'économie du développement. Entre autres, il a été économiste en chef à la Banque mondiale entre 2003 et 2007, années pendant lesquelles il a fait la lumière sur plusieurs questions liées au monde en développement, travaillant notamment sur les inégalités et plus particulièrement sur l'évaluation de l'impact des politiques de développement. Ces deux domaines ont été très poussés dans leur champ. François Bourguignon est également très connu dans les cercles universitaires. Il a fondé le prestigieux DELTA de Paris, et est actuellement directeur de l'École d'économie de Paris. Il a édité la *Revue économique européenne*, et a publié de nombreux articles sur les questions économiques et de développement. C'est un privilège pour nous de l'accueillir afin de lui demander de nous faire part de ses réflexions sur des questions liées au secteur informel, dans le cadre de notre conférence internationale sur le secteur et l'emploi informels tenue à Hanoi les 6 et 7 mai 2010*.

Question : Pour caractériser le secteur informel, on peut dire qu'initialement le concept était plutôt empirique, considéré comme résiduel, en retard et déconnecté, censé disparaître avec l'industrialisation et le développement. Pourtant, aujourd'hui, différentes visions existent. Au niveau micro, certains auteurs estiment que travailler dans le secteur informel peut être un choix réel et délibéré, ne reflétant pas forcément une contrainte liée au manque d'opportunités d'emplois dans le secteur formel moderne. Comment expliquez-vous ces différentes opinions ?

F. Bourguignon : L'informalité est présente dans l'économie de développement depuis toujours. Rappelons-nous que, *grosso modo*, l'informalité est l'armée de réserve que nous trouvons chez Karl Marx ; la main-d'œuvre illimitée qu'a développé le très célèbre modèle d'Arthur Lewis. L'important dans ce concept d'informalité est qu'il est associé à la pauvreté. L'idée est que la lutte contre l'informalité devrait, d'une manière ou d'une autre, inclure la lutte contre la pauvreté. Mais je ne suis pas entièrement convaincu lorsque j'entends dire que le concept est empirique. Il me semble que l'armée de réserve dont je parlais à l'instant, toute la définition

* Les organisateurs souhaitent remercier les équipes de la Banque mondiale à Hanoi comme à Paris pour l'organisation de la vidéo conférence. Un grand merci en particulier à Nicolas Meyer (Institut de la Banque mondiale, Paris).

d'Arthur Lewis de la dualité ou du dualisme, est plutôt une construction intellectuelle qui a beaucoup de sens et qui correspond évidemment à une réalité. Mais ces gens ne se posent jamais la question de la teneur empirique de tout cela. Aujourd'hui, nous avons des données nous permettant d'essayer de caractériser l'informalité – et j'imagine que lors de notre discussion nous reviendrons sur la façon de définir l'informalité – et nous nous rendons compte que les choses ne sont pas aussi simples que nous aurions aimé qu'elles soient.

Nous réalisons, en particulier, que l'informalité ne semble pas décliner systématiquement avec la croissance. Ceci est réellement problématique parce que nous considérons la croissance comme la principale façon de diminuer la pauvreté, et nous associons pauvreté et informalité ; alors nous aimerions voir la croissance réduire l'informalité de manière systématique. Nous voyons aujourd'hui qu'il y a un changement qui correspond à ce que les économistes du développement ont toujours pensé : il existe un passage de l'activité économique du secteur rural au secteur urbain. On considère, à juste titre, que dans de nombreux pays en développement le secteur rural est informel, et de ce point de vue nous avons une informalité en déclin. Toutefois, en même temps – et c'est le problème dans ce que nous observons aujourd'hui – nous avons une augmentation de l'informalité du secteur urbain, ou au moins une croissance dans le secteur urbain où nous observons une croissance des secteurs formel et informel. Le type de question qui nous est posée est ainsi lié à une informalité urbaine plutôt que rurale. Votre analyse souligne que dans l'informalité nous avons deux types de comportements : ceux qui optent pour le secteur informel afin d'y faire ce qu'ils peuvent – ou doivent – faire, et ceux qui n'obtiennent pas de travail dans le secteur formel et qui prennent ce qui reste, qui se trouve dans le secteur informel. Il est très difficile de faire la distinction entre ces deux cas. Mais nous savons qu'ils existent, et le plus grand problème lors de l'analyse de l'informalité est d'essayer de répondre à cette question.

Question : Vous avez évoqué la question de la dynamique du secteur informel, et je ne sais pas si vous souhaitez continuer à discuter là-dessus car nombreux sont ceux qui pensent que le secteur informel disparaîtra progressivement avec le développement. Toutefois la réalité est différente dans les pays en développement. C'est le cas du Vietnam. Nous avons établi des projections qui suggèrent que la part du secteur informel dans l'emploi total augmentera au cours des prochaines années, sachant que le secteur informel, hors agriculture, est le premier employeur au Vietnam. Comment analysez-vous cette situation ?

F. Bourguignon : Quelle est la dynamique de l'informalité, à quoi s'attendre, que se passe-t-il et comment expliquer ce que nous observons ? Notre attente, dans l'idéal, est bien sûr que la croissance économique élimine progressivement le secteur informel. C'est plus ou moins ce que nous avons observé dans les pays développés. Dans l'Histoire, on voit qu'il existait un secteur informel en Europe, aux États-Unis et progressivement, avec la croissance économique, ces secteurs ont disparu. On pourrait dire qu'ils existent encore – et de nombreux sociologues en particulier pensent ainsi – mais leur taille est très petite. Alors, pourquoi ceci ne fonctionnerait-il pas ? Pourquoi observe-t-on, apparemment, que dans de nombreux pays en développement il y a une croissance – certes plus ou moins rapide –, et pourtant le secteur informel demeure

relativement constant ? En même temps, la population urbaine croît. Alors, il y a plusieurs explications à cela. Une explication serait de dire qu'en même temps que la croissance, il existe un changement technique. Il y a les importations de technologies étrangères provenant de pays développés qui sont moins intensives en main-d'œuvre, ce qui signifie que la croissance a lieu dans la partie non agricole de l'économie mais avec de moins en moins de contenu en matière d'emploi, ce qui veut dire que le secteur formel croît en production mais beaucoup moins en termes d'emploi. Cela a été observé dans de nombreux pays.

Par exemple, si nous regardons la Chine, nous voyons que juste après les réformes des années 1980, le développement du secteur industriel s'est accompagné d'une forte augmentation de l'emploi formel. À un moment donné, la création d'emplois par le secteur industriel pour l'exportation a chuté de manière draconienne, et aujourd'hui l'élasticité entre l'emploi et la production industrielle est très faible.

Une autre explication pour de nombreux pays, en particulier en Amérique latine, serait que la croissance n'a tout simplement pas été assez rapide pour éliminer l'informalité. Une fois de plus, si on observe l'Europe après la Seconde guerre mondiale, on y voit clairement un secteur informel. Il disparaît pratiquement pendant vingt ans après la guerre mondiale, même s'il faut aussi reconnaître que le taux de croissance est resté extrêmement élevé pendant vingt-cinq à trente ans de suite. Voilà ce qui explique la disparition du secteur informel. En Amérique latine et dans de nombreux pays, la croissance est restée lente au cours des vingt dernières années, voilà pourquoi l'informalité demeure considérable.

La dernière explication possible est que pour certaines personnes, dans ces sociétés, être dans le secteur informel demeure très attirant car cela permet d'éviter de payer des impôts, de contribuer à la sécurité sociale, etc. L'informalité constitue un autre type d'organisation de la production. Mais cela ne fonctionne pas pour tous les types de production. Bien sûr, lorsqu'on a une grande entreprise, il est difficile d'imaginer que celle-ci ne soit pas dans le secteur formel. Mais pour les petites unités de production, cela est clairement un choix, et une fois de plus, dans certains pays on observe que la persistance du secteur informel est associée à ce choix. Je précise que j'ai lu le livre mentionné sur l'informalité au Vietnam, c'est effectivement un très bon livre, qui résume notamment très bien les questions de base sur la formalité et l'informalité. J'ai trouvé que l'histoire vietnamienne à ce sujet était particulièrement intéressante. Mais la grande question de ce livre et d'autres travaux en Asie sur l'informalité est en fait celle de la définition empirique de ce qu'est le secteur informel.

Question : Étant donné l'hétérogénéité du secteur informel dont vous avez parlé – le fait qu'on ait d'une part des gens qui ont volontairement choisi d'en faire partie, et d'autre part des personnes qui y sont contraintes – il est difficile de savoir ce qui pousse les individus vers le secteur informel. Ceci a aussi des implications sur la définition. Il est assez frappant de voir que, s'il existe un consensus sur des définitions internationales du taux de chômage par exemple – et même si l'on peut débattre de la signification du taux du chômage dans différents pays, on dispose tout de même de données cohérentes entre les pays –, nous n'avons

rien de défendable quant au secteur informel. Au regard du flou ou de l'hétérogénéité de ce secteur, comment trouver alors une définition et quelles sont les répercussions pour l'élaboration de politiques et la recherche ?

F. Bourguignon : Ceci est absolument crucial au débat. J'essayais récemment d'obtenir des opinions, des travaux sur l'informalité dans plusieurs pays du monde. J'ai découvert cet article sur la Chine où l'on apprenait que la plupart des créations d'emplois sont informelles. Les proportions y étaient données : elles étaient énormes, et j'ai eu du mal à croire que c'était vrai, que le secteur informel était si important. J'ai donc vérifié la définition qui en était faite. Il s'agissait principalement de grandes entreprises non étatiques et de sociétés qui n'étaient pas cotées en bourse. Il s'agissait donc d'une définition du secteur formel extrêmement restrictive. En Chine, le fait est qu'à l'origine il y avait soit des entreprises d'État soit pas d'entreprises – tout le reste était entièrement informel. Ensuite, le pays a accepté de plus en plus d'entreprises privées, qui sont juridiquement constituées, etc., mais qui ne sont pas forcément cotées en bourse, ce qui signifie que la définition de l'informalité dans ces recherches ne correspond pas à la définition de l'informalité dans d'autres pays. Par exemple, en Amérique latine, où la définition se base davantage sur la taille de l'unité de production, où la plupart des auto-entrepreneurs sont considérés comme informels et où le travail en entreprise familiale est considéré comme informel, en plus du reste.

De plus, la question du seuil lié à la taille persiste. S'agit-il de deux employés, de cinq employés, etc. ? Que faisons-nous des petites échoppes qui sont entièrement formelles mais qui ont peu d'employés ? C'est un champ très difficile. Mais je dirais que, de ce point de vue, il n'existe peut-être aucune bonne manière de faire des comparaisons internationales. Ce qui compte vraiment, je pense, c'est tout simplement l'analyse de l'évolution de l'informalité dans un pays, pour que la définition de l'informalité soit ou reste constante. Si l'on dispose d'enquêtes sur la main-d'œuvre, comme au Vietnam, et si ces enquêtes sont effectuées à intervalles réguliers, il est alors possible de suivre l'évolution du secteur informel. Mais il est absolument essentiel d'avoir ce type de cohérence au niveau de la collecte des données. Je me rappelle quand j'ai commencé à travailler sur le secteur informel en Colombie, j'avais utilisé une enquête sur la main-d'œuvre et puis le bureau des statistiques a décidé de ne plus poser de questions sur la taille des entreprises. J'ai alors été obligé de mettre fin à mon analyse, car je n'avais pas de séries complètes sur l'évolution du secteur informel dans le pays. Cet aspect est crucial.

Je sais que la présence ou l'absence de contrat de travail est considérée par certains comme une définition de l'informalité – que des versements ou contributions à la sécurité sociale aient lieu ou non – ; on retrouve cela dans le livre sur le Vietnam. Cela est discutable. Je voudrais tout simplement conclure en évoquant une définition à laquelle nous avons travaillé, avec notre collègue Martin Rama ainsi que mon collègue Stefano Scarpetta, qui est aujourd'hui à l'OCDE à Paris. Nous avons écrit un article intitulé « Bons emplois, mauvais emplois », où – c'est une vieille histoire à l'OIT – nous pensions que le bon concept était d'étudier les choses en termes de revenus associés au travail et d'estimer qu'un bon travail permettrait de sortir

de la pauvreté absolue pour un foyer typique ; dès lors, un mauvais travail serait un travail dont les revenus ne le permettraient pas. Nous pensions que c'était une bonne façon d'observer les choses non pas en termes de formalité-informalité, parce qu'il y a de mauvais emplois dans le secteur formel et de bons emplois dans le secteur informel. Toutefois la correspondance est assez forte entre formalité-informalité et bons emplois-mauvais emplois. C'est un concept que l'on peut suivre dans le temps assez facilement et grâce auquel il est possible de faire des comparaisons internationales.

Question : Nous avons parlé de faits économiques, de comportements macro et micro ; nous avons parlé de définitions. Tournons-nous maintenant vers les politiques, parce que même si nous ne savons pas exactement ce qu'est le secteur informel – il y a des débats sur la définition – je pense qu'un point est au moins clair : les emplois de ce secteur sont précaires. Nous sommes devant la grande question de la protection, notamment sociale, des travailleurs du secteur informel. Au Vietnam, en particulier, mais dans de nombreux autres pays de la région, on s'est lancé dans des programmes de couverture universelle. La question ici est donc probablement que l'on sait comment protéger les travailleurs salariés, mais que faire des auto-entrepreneurs qui forment la plus grande partie du secteur informel ? Le Vietnam va se doter d'un système obligatoire pour les salariés, et volontaire pour les auto-entrepreneurs. Pour l'instant cela n'a pas encore très bien fonctionné. Quels sont vos conseils à ce sujet, vos idées ? Avez-vous l'exemple de certains pays qui ont réussi dans ce domaine ?

F. Bourguignon : Vous avez raison, au final, cet aspect est le plus important. Est-il possible de faire quelque chose quant à cette informalité, et est-il possible de réfléchir à des politiques qui permettraient en effet de réduire la précarité de ces emplois ? Je pense que la question est paradoxale car les politiques prenant en compte la question de l'informalité peuvent en même temps la faire augmenter : pour beaucoup, l'informalité est en quelque sorte une réaction naturelle à l'imposition de certaines réglementations sur le marché du travail, dans les relations entre employeur et employé – même lorsque l'employeur et l'employé sont en fait la même personne –, mais aussi parce que toute réforme des politiques adoptées a un impact sur l'informalité et la formalité. Pour les pays asiatiques et le Vietnam, je dois dire que je ne sais pas exactement comment poser cette question. Je connais un peu mieux le cas des pays d'Amérique latine, notamment le cas du Mexique où cette question figure au centre du débat public depuis longtemps. Le débat s'est centré sur « ce qui explique quoi ». C'est à dire, ce qui explique pourquoi quelqu'un choisirait d'être informel, plutôt que formel, et la réponse à cette question est qu'être formel signifie des frais supplémentaires, frais dont les employés informels ne s'acquittent pas. C'est pour cela que les gens choisissent parfois le secteur informel. Quels sont ces frais ? Il s'agit, en général, des contributions à la sécurité sociale, notamment l'assurance santé. On ne peut donc pas dire qu'il s'agisse d'un coût pur. Lorsqu'un employé formel, ou un employeur, paye – ce qui revient plus ou moins au même lorsqu'il n'y a pas de législation sur le revenu minimum – une contribution pour l'assurance santé, il y a un bénéfice à cette contribution. On peut dire que si le système d'assurance santé était totalement neutre d'un point de vue actuariel – si tout le monde payait exactement la somme attendue des

coûts des soins de santé – il n’y aurait aucun problème. Il s’agirait d’une opération entièrement neutre. On paye une assurance pour recevoir les soins nécessaires lorsqu’on tombe malade. Néanmoins, deux problèmes apparaissent à ce niveau : soit le niveau de contribution est trop élevé, c’est à dire que le coût est trop important par rapport aux bénéfices obtenus – on est donc mieux dans le secteur informel –, soit les contributions sont beaucoup moins importantes que les bénéfices obtenus, auquel cas beaucoup seraient attirés par l’emploi formel, mais le coût élevé de la main-d’œuvre pour les employeurs signifie alors que de nombreux employés ne seront pas acceptés dans le secteur formel. Quelle que soit la situation, tous les déséquilibres entre le coût et les bénéfices de la protection sociale – le cas de l’assurance santé est probablement le plus simple – entraînent une informalité, qu’elle soit volontaire ou forcée.

Quelle serait la solution ? Probablement d’offrir l’assurance santé à tout le monde, de l’universaliser. De dire que dorénavant tout le monde aura accès aux soins de santé. Cette assurance serait financée par l’État, comme c’est le cas dans plusieurs pays du monde. Telle a été la situation au Royaume-Uni durant plusieurs dizaines d’années. Le financement se fait par la collecte d’impôts exercée par l’État. C’est universel, et grâce à cela une source d’informalité, de ségrégation du marché du travail en formel-informel est en train de disparaître. Mais si, dans le secteur formel, les employeurs souhaitent en offrir plus à leurs employés, ils peuvent toujours prendre une assurance supplémentaire qu’ils paieront pour couvrir certains risques non couverts par le système universel. En d’autres termes, dans certains pays – je ne dis pas que c’est le cas dans tous les pays –, la question de tous ces avantages supplémentaires liés à l’emploi formel sont la cause de cette distinction formel-informel. Si nous pensons qu’il s’agit de la principale cause, la solution est alors probablement d’essayer d’universaliser aussi rapidement que possible certains services de base, le concept lui-même d’informalité pourra alors peut-être disparaître jusqu’à un certain point. On revient ici à une formalité qui évoque plus le type de contrat de travail, les réglementations en matière de licenciements, les compensations, etc. L’informalité se trouve alors à un autre niveau dimensionnel de la relation employeur-employé, mais il me semble qu’au moins dans certains pays, l’une des causes importantes a été supprimée. Cependant, je suis absolument convaincu que cela est très spécifique à chaque pays et je ne pense pas qu’il s’agisse d’une recette globale. Voilà une question à étudier pour que les politiques adoptées puissent répondre à cette question de l’informalité.



Rama M., Cling J.P., Razafindrakoto Mireille, Roubaud François (2012)

Entretien avec François Bourguignon. In : Cling J.P. (dir.), Lagrée S. (dir.), Razafindrakoto Mireille (dir.), Roubaud François (dir.). L'économie informelle dans les pays en développement

Paris : AFD, (6), 19-24. (Conférences et Séminaires ; 6)

Conférence Internationale : L'Economie Informelle dans les Pays en Développement, Hanoi (VNM), 2010/05

ISSN 2118-3872