

Conférence internationale du Travail  
90<sup>e</sup> session 2002

---

Rapport VI

**Travail décent  
et économie informelle**

Sixième question à l'ordre du jour

---

ISBN 92-2-212429-4

ISSN 0251-3218

---

*Première édition 2002*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

---

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE I. <i>Travail décent et économie informelle</i> .....	1
Formes anciennes et nouvelles d’informalité et d’informalisation .....	1
Le travail décent et l’économie informelle .....	5
Les buts et les grandes lignes du présent rapport .....	8
 CHAPITRE II. <i>Qui fait partie de l’économie informelle et pourquoi se développe-t-elle?</i> .....	 11
Qui fait partie de l’économie informelle? .....	11
L’emploi dans les entreprises du secteur informel .....	13
Situation dans l’emploi .....	17
Quelques «cartes» régionales et de pays .....	17
Le travail des enfants dans l’économie informelle .....	28
Les facteurs qui façonnent et transforment l’économie informelle .....	30
Cadres législatifs et institutionnels .....	30
Croissance économique, création d’emplois et économie informelle .....	32
La restructuration économique, la crise économique et l’économie informelle .....	34
La pauvreté et l’économie informelle .....	35
Facteurs démographiques et économie informelle .....	36
La mondialisation et l’économie informelle .....	37
Spécialisation souple et filières mondiales .....	40
Les liens entre les économies formelles et informelles .....	42
 CHAPITRE III. <i>Renforcer les droits dans l’économie informelle</i> .....	 44
Le déficit de droits dans l’économie informelle .....	44
L’économie informelle et la Déclaration de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail .....	45
La liberté syndicale et le droit de négociation collective .....	46
Élimination du travail forcé .....	47
Élimination du travail des enfants .....	47
Élimination de la discrimination .....	48
Le suivi promotionnel .....	49
Les instruments de l’OIT et l’économie informelle .....	50
Promouvoir les droits par l’intermédiaire de la législation, des réglementations et des institutions nationales et locales .....	53
Améliorer la législation du travail .....	54
Alphabétisation juridique .....	58

Renforcer l'administration du travail et faire respecter les droits au travail	59
Protéger les travailleurs par l'amélioration des réglementations commerciales et industrielles . . . . .	60
CHAPITRE IV. <i>Améliorer la protection sociale dans l'économie informelle</i> . . . . .	62
Le déficit de protection sociale dans l'économie informelle . . . . .	62
Les raisons du faible niveau de protection sociale dans l'économie informelle . . .	65
Améliorer la protection sociale dans l'économie informelle . . . . .	66
Elargir et adapter l'assurance sociale légale . . . . .	67
Encourager la micro-assurance et les systèmes régionaux . . . . .	70
Promouvoir les prestations sociales économiques financées par l'impôt . . . .	73
Sécurité et santé au travail dans l'économie informelle . . . . .	73
Les implications du VIH/SIDA pour la protection sociale dans l'économie informelle . . . . .	78
CHAPITRE V. <i>Renforcer la représentation et la parole dans l'économie informelle</i>	80
Le déficit de représentation dans l'économie informelle . . . . .	80
Renforcer la représentation et la concertation dans l'économie informelle . . . . .	83
Le rôle des pouvoirs publics aux niveaux national et local . . . . .	84
Le rôle des syndicats . . . . .	87
Le rôle des organisations d'employeurs . . . . .	97
Le rôle des coopératives . . . . .	104
CHAPITRE VI. <i>Satisfaire la demande mondiale d'emploi décent</i> . . . . .	107
Le déficit d'emploi dans le monde . . . . .	107
Créer des emplois de qualité et renforcer l'aptitude à l'emploi . . . . .	111
Promouvoir l'aptitude à l'emploi et la productivité par l'investissement dans les connaissances et les compétences . . . . .	111
Alphabétisation et éducation de base . . . . .	112
La formation et le développement des compétences en vue de l'emploi formel et décent . . . . .	113
Assurer la formation des acteurs de l'économie informelle . . . . .	115
La création d'emplois de qualité par le développement des entreprises . . . . .	118
Un cadre stratégique, législatif et réglementaire porteur . . . . .	119
La bonne conduite des affaires publiques et le rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux . . . . .	120
Une culture d'entreprise pour des emplois formels et décents . . . . .	122
Structures et services d'appui pour les micro-entreprises . . . . .	122
Améliorer la qualité des emplois dans les petites et micro-entreprises . . . . .	126
Garantir les droits de propriété . . . . .	128
Le financement dans l'économie informelle . . . . .	130
Le développement économique local et la création d'emplois de qualité . . . . .	133

---

POINTS SUGGÉRÉS POUR LA DISCUSSION .....	135
ANNEXE. <i>Une matrice et un glossaire de termes</i> .....	137
Glossaire des termes utilisés dans le rapport .....	142
Un exemple de pays basé sur la matrice: le Mexique .....	143

## CHAPITRE I

### TRAVAIL DÉCENT ET ÉCONOMIE INFORMELLE

#### FORMES ANCIENNES ET NOUVELLES D'INFORMALITÉ ET D'INFORMALISATION

Il y a exactement trente ans, le BIT utilisait pour la première fois l'expression «secteur informel<sup>\*</sup>» pour décrire les activités des travailleurs pauvres qui exerçaient un travail très pénible mais dont les activités n'étaient ni reconnues, ni enregistrées, ni protégées, ni réglementées par les pouvoirs publics<sup>1</sup>. Et, en 1991, il y a plus de dix ans, la 78<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail examinait le «dilemme du secteur non structuré»<sup>2</sup>. Ce dilemme était exprimé comme suit: l'OIT et ses mandats doivent-ils promouvoir le secteur informel en tant que source d'emplois et de revenus, ou s'efforcer de l'englober dans le champ de la réglementation et de la protection sociale et, ce faisant, réduire sa capacité de création d'emplois et de revenus pour une main-d'œuvre qui ne cesse de croître? Le rapport de 1991 soulignait qu'il «ne saurait être question pour l'Organisation d'aider à 'promouvoir' ou à 'développer' le secteur non structuré de tel ou tel pays comme moyen commode et peu onéreux de créer des emplois si les intéressés ne sont pas, dans le même temps, décidés à éliminer progressivement les pires formes d'exploitation et les inhumaines conditions de travail rencontrées dans ce secteur»<sup>3</sup>. Les débats auxquels la Conférence a donné lieu ont insisté sur le fait qu'il fallait aborder ce dilemme en «s'attaquant aux causes profondes du mal, et pas seulement à ses symptômes» par «une stratégie globale et multiforme»<sup>4</sup>.

Le dilemme subsiste aujourd'hui, mais il est d'un ordre de grandeur et d'une complexité beaucoup plus grands. Contrairement à ce qui avait été prédit, l'économie informelle s'est développée rapidement dans presque toutes les régions du monde, y compris dans les pays industrialisés: elle ne peut plus être considérée comme un phénomène temporaire ou résiduel. *Ces dernières années, c'est dans le secteur informel qu'est apparue la majorité des emplois nouveaux, en particulier dans les pays en développement et en transition. La plupart des personnes ont rejoint l'économie informelle parce qu'elles ne peuvent trouver d'emploi ou lancer une entreprise dans*

---

<sup>\*</sup> Parfois aussi appelé «secteur non structuré». L'expression «secteur non structuré» a souvent été utilisée avant juillet 1999 pour traduire «informal sector» et figure donc fréquemment dans les titres des programmes et réunions ainsi que dans les citations. Elle est conservée ci-après dans ces titres et citations (ndt).

<sup>1</sup> BIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Genève, 1972).

<sup>2</sup> BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>4</sup> BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991, réponse du Directeur général à la discussion de son rapport, pp. 27/7 et 27/8.

*l'économie formelle*. En Afrique, par exemple, le travail informel a représenté ces quelque dix dernières années près de 80 pour cent de l'emploi non agricole, plus de 60 pour cent de l'emploi urbain et plus de 90 pour cent des nouveaux emplois<sup>5</sup>. On ne peut toutefois qualifier de «décent» le travail dans l'économie informelle, si on le compare à l'emploi formel reconnu, protégé et stable.

Par ailleurs, dans le contexte de la concurrence à l'échelle mondiale et des technologies de l'information et des communications (TIC), on a assisté à une *flexibilisation et à une informalisation croissantes de la production et des relations d'emploi*<sup>6</sup>. De plus en plus d'entreprises n'utilisent plus une main-d'œuvre ordinaire occupée à temps plein et rattachée à une usine ou un lieu de travail unique, enregistrée et de grande taille mais sont en train de décentraliser la production et de réorganiser le travail en constituant des unités de production plus souples et davantage spécialisées, dont certaines demeurent non enregistrées et informelles. Une version mondiale de la spécialisation flexible est la croissance rapide des chaînes de produits de consommation et de valeur dans lesquelles l'entreprise dominante ou le grand détaillant se trouve dans un pays industriel et le producteur final est un travailleur indépendant dans une micro-entreprise ou un travailleur à domicile dans un pays en développement ou en transition. Dans le cadre des mesures de compression des coûts et des efforts visant à améliorer la compétitivité, les entreprises fonctionnent de plus en plus avec un petit noyau de salariés bénéficiant de conditions d'emploi normales, notamment financières, et, autour de ceux-ci, un nombre croissant de travailleurs «non conventionnels» ou «atypiques» dans différents lieux de travail éparpillés sur divers sites, voire divers pays. Ces mesures comprennent souvent des mécanismes d'externalisation ou de sous-traitance ainsi que des relations d'emploi informelles.

L'emploi salarié non conventionnel qui résulte de la spécialisation flexible concerne notamment les travailleurs des ateliers clandestins, les travailleurs à domicile, les ouvriers indépendants du secteur industriel, les travailleurs occasionnels, temporaires et à temps partiel. Mais ces travailleurs flexibles ou «atypiques» ne sont pas tous des travailleurs «informels». Dans les pays industrialisés avancés, par exemple, les travailleurs temporaires et à temps partiel et les télétravailleurs qui travaillent à domicile bénéficient normalement de la protection de la législation du travail et de la sécurité sociale (même si le niveau de la rémunération et des prestations est inférieur à celui des travailleurs ordinaires à temps plein et si les perspectives de promotion, de formation ou d'amélioration des compétences sont limitées). Souvent, toutefois, les travailleurs occasionnels, les sous-traitants et les travailleurs d'agence ne bénéficient d'aucune protection sociale et du travail. Dans les pays en développement et en transition, le travail à domicile, le travail dans les ateliers clandestins et celui effectué par les travailleurs autonomes ou occasionnels constituent la règle plutôt que l'exception mais, souvent, la législation du travail ne les reconnaît et ne les protège pas, et ils ne bénéficient d'aucune protection sociale.

L'expression «secteur informel» est de plus en plus souvent jugée inadéquate, voire trompeuse, s'agissant de traduire ces aspects dynamiques, hétérogènes et com-

---

<sup>5</sup> J. Charmes, cité dans *Les femmes et l'emploi dans le secteur informel: mondialisation et organisation* (WIEGO), deuxième réunion annuelle, 22-24 mai 2000, Cambridge, Massachusetts.

<sup>6</sup> Voir notamment G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999).

plexes d'un phénomène qui, en réalité, ne constitue pas un «secteur» au sens de groupe industriel ou d'activité économique spécifique. L'expression «économie informelle» est de plus en plus utilisée pour désigner globalement le groupe de plus en plus large et varié de travailleurs et d'entreprises qui exercent des activités de manière informelle dans les zones tant rurales qu'urbaines<sup>7</sup>. Comme le montre la matrice graphique présentée à l'annexe, ils diffèrent par le type d'unité de production et le type de situation d'emploi. Ils regroupent des travailleurs indépendants dans des activités de survie: vendeurs ambulants, cireurs de chaussures, éboueurs et ramasseurs de rebuts et de vieux vêtements; travailleurs domestiques rémunérés employés par les ménages; travailleurs à domicile et travailleurs des ateliers clandestins qui sont des «travailleurs salariés déguisés» dans les chaînes de production; et indépendants des micro-entreprises qui travaillent seuls ou avec des membres de leurs familles ou, parfois, des apprentis et d'autres travailleurs. Il est important de noter la diversité des personnes qui relèvent de l'économie informelle dans la mesure où les problèmes et les besoins sont différents, par exemple pour ceux qui exercent des activités de survie, pour les travailleurs à domicile dont la relation d'emploi avec un employeur n'est pas reconnue ni protégée, et pour les indépendants et les employeurs confrontés à divers types d'obstacles et de contraintes pour créer et exploiter des entreprises formelles.

*Ces différents groupes ont été qualifiés d'«informels» en raison d'une caractéristique importante qu'ils ont en commun: ils ne sont ni reconnus ni protégés à l'intérieur des cadres juridiques et réglementaires. Toutefois, le fait de se trouver en dehors de ces cadres n'est pas la seule caractéristique qui définit l'emploi informel. Les travailleurs et les chefs d'entreprise du secteur informel sont caractérisés par un fort degré de vulnérabilité.* Ils ne sont pas reconnus par la loi, et, dès lors, la protection juridique ou sociale dont ils jouissent est nulle ou très réduite et ils ne peuvent faire respecter les contrats ni bénéficier de la sécurité de leurs droits de propriété. Ils sont rarement en mesure de s'organiser en syndicats et d'être ainsi représentés efficacement et n'ont pas voix au chapitre, s'agissant de faire reconnaître et protéger leur travail. Ils doivent compter vaille que vaille sur des mécanismes institutionnels informels, souvent marqués par l'exploitation, qu'il s'agisse d'information, de marchés, de crédit, de formation ou de sécurité sociale. Ils sont fortement dépendants de l'attitude des pouvoirs publics ainsi que des stratégies des grandes entreprises formelles. Leur emploi est généralement marqué par un fort degré d'instabilité et leurs revenus sont extrêmement faibles et irréguliers. Ils sont défavorisés par rapport aux autres travailleurs parce qu'ils n'ont pas le type d'influence que peuvent souvent exercer les travailleurs de l'économie formelle, influence qui enfreint parfois une caractéristique essentielle de l'économie de marché: la liberté et l'égalité d'accès aux marchés fondées sur l'efficacité et non sur l'influence. Celui qui travaille dans le secteur informel n'est pas forcément pauvre, et celui qui travaille dans le secteur formel n'échappe pas nécessairement à la pauvreté. Cependant, il est un fait que le pourcentage de pauvres est beaucoup plus élevé dans l'économie informelle que dans l'économie formelle, et davantage encore que la proportion des femmes qui travaillent dans l'économie informelle est supérieure à celle des hommes.

Les activités informelles se situent aux marges de la loi, et les pouvoirs publics les assimilent dès lors parfois à des activités criminelles et les soumettent au harcèlement,

---

<sup>7</sup> Voir la matrice et un glossaire à l'annexe du présent rapport.



y compris la corruption, l'extorsion et la répression. Il est clair qu'il existe des activités criminelles dans l'économie informelle: trafic de stupéfiants, trafic d'êtres humains et blanchiment d'argent (le présent rapport ne traite pas de ces activités). On y trouve aussi d'autres activités illégales telles que l'évasion fiscale délibérée. Cela dit, la majorité de ceux qui travaillent dans l'économie informelle, même s'ils ne sont pas enregistrés ni réglementés, produisent des biens et des services parfaitement légaux.

Le terme «informel» ne signifie pas qu'il n'existe aucune règle ni norme qui régit les activités des travailleurs ou des entreprises. Les personnes qui exercent des activités informelles ont leur propre «économie politique»: leurs propres règles, conventions, institutions et structures informelles ou de groupe qui régissent l'entraide et la confiance réciproque, l'octroi de prêts, l'organisation de la formation, le transfert des technologies et des compétences, le commerce et l'accès au marché, l'exécution des obligations, etc. Nous ignorons, par contre, sur quoi se fondent ces règles ou normes informelles, et si elles respectent les droits fondamentaux des travailleurs et de quelle manière.

*On peut utilement décrire d'une autre manière encore la situation des travailleurs et des chefs d'entreprise du secteur informel: ils sont souvent privés de sept sécurités essentielles: la sécurité du marché du travail (des possibilités d'emploi suffisantes grâce à des niveaux d'emploi élevés assurés par des politiques macro-économiques); la sécurité de l'emploi (la protection contre le licenciement arbitraire, la réglementation de l'embauche et du licenciement, une stabilité d'emploi compatible avec le dynamisme économique); la sécurité professionnelle (un créneau professionnel désigné ou une «carrière», la possibilité de valoriser sa profession en améliorant ses compétences); la sécurité au travail (la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles grâce à des réglementations sur la santé et la sécurité, sur la limitation du temps de travail, etc.); la sécurité du maintien des qualifications (multiplication des possibilités d'acquérir et de maintenir ses qualifications grâce à des moyens innovants, à l'apprentissage ou à la formation professionnelle); la sécurité du revenu (l'assurance de revenus suffisants); et la sécurité de représentation (la protection de l'expression collective sur le marché du travail grâce à des syndicats indépendants, des organisations d'employeurs et des institutions de dialogue social)<sup>8</sup>.*

*L'OIT estime toutefois que c'est sous l'angle des déficits de travail décent qu'il faut avant tout considérer la situation des personnes qui relèvent de l'économie informelle. Des emplois de piètre qualité, non productifs et non rémunérateurs, qui ne sont ni reconnus ni protégés par la législation; l'absence de droits au travail; une protection sociale insuffisante; l'absence de représentation et de voix au chapitre, qui est la plus marquée dans l'économie informelle, en particulier à la base, parmi les femmes et les jeunes travailleurs.*

Certains des problèmes et des contraintes en matière de travail décent auxquels sont confrontés les travailleurs et les entreprises ne sont pas propres à la seule économie informelle: on les retrouve également dans certains pans de l'économie formelle. Par exemple, on trouve des «travailleurs pauvres» (dont les rémunérations ne suffisent

---

<sup>8</sup> Les travaux du Programme focal sur la sécurité socio-économique ont mis en évidence l'importance de ces différentes formes de sécurité et ont montré qu'elles ne sont généralement pas accessibles à ceux qui exercent leurs activités dans l'économie informelle. Voir le site Web à l'adresse: [www.ilo.org/public/french/protection/ses/about](http://www.ilo.org/public/french/protection/ses/about).

pas à assurer un revenu familial d'un dollar par jour et par personne) à la fois dans des emplois formels et informels. Il n'existe pas de distinction ni d'opposition claires et tranchées entre l'«économie informelle» et l'«économie formelle». Ce qui se passe dans l'économie informelle a une incidence sur les travailleurs et les employeurs de l'économie formelle et inversement. Les entreprises du secteur informel constituent une concurrence déloyale pour celles du secteur formel: elles ne paient pas d'impôts ni de cotisations sociales pour les travailleurs ou éludent d'autres coûts d'exploitation de l'économie formelle. Des mesures visant à réduire les coûts excessifs des transactions commerciales et les obstacles institutionnels encourageraient la légalisation des entreprises informelles, profiteraient aux travailleurs de ces entreprises et atténueraient la concurrence déloyale avec les entreprises du secteur formel. On peut donc utilement considérer que *les entreprises et les travailleurs des secteurs formel et informel coexistent sans discontinuité: les déficits les plus criants de travail décent se situent à l'extrémité inférieure du spectre*, mais des déficits sont également présents dans certains emplois formels, et les conditions de travail décentes sont de plus en plus fréquentes à mesure que l'on s'approche de l'extrémité formelle du spectre.

#### LE TRAVAIL DÉCENT ET L'ÉCONOMIE INFORMELLE

L'essor rapide de l'économie informelle dans les lieux et sous des formes tant nouveaux qu'anciens justifierait à lui seul de «réexaminer le dilemme du secteur informel». Toutefois, la raison d'être de ce débat au sein de la Conférence internationale du Travail est la reconnaissance du fait que *tous ceux qui travaillent ont des droits au travail, quel que soit l'endroit où ils travaillent*, et l'engagement de l'OIT et de ses mandants de faire du travail décent une réalité pour tous les travailleurs et employeurs. *Le but est de promouvoir le travail décent tout au long du spectre, de l'extrémité informelle à l'extrémité formelle de l'économie, et selon des modalités axées sur le développement, centrées sur l'atténuation de la pauvreté et respectant l'égalité hommes-femmes.*

Pour l'OIT et ses mandants, le travail décent est un objectif, et non une norme, à atteindre progressivement. Une approche progressive impliquerait que l'on commence à l'extrémité informelle du spectre, là où les créations d'emplois nouveaux ont été les plus nombreuses ces dernières années, et que l'on favorise la transition vers le haut du spectre, c'est-à-dire vers l'extrémité correspondant au travail formel, décent et protégé. Cette approche ferait aussi partie intégrante d'une approche de l'atténuation de la pauvreté axée sur le travail décent. L'accent est mis avant tout sur l'extrémité informelle du spectre dans la mesure où, comme souligné ci-dessus, c'est dans l'économie informelle que les déficits de travail décent sont les plus marqués<sup>9</sup>.

Par conséquent, une stratégie intégrée et complète visant à aboutir au travail décent sur l'ensemble du spectre comprendrait les éléments suivants:

---

<sup>9</sup> Dans son rapport à la 89<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, le Directeur général a souligné que «c'est justement dans le secteur informel, parmi les plus pauvres, que les besoins sont les plus grands. [...] Si nous prétendons à l'universalité – dans mon rapport de 1999, je rappelais que 'tous ceux qui travaillent ont des droits au travail' –, il faut nous attaquer à ces problèmes.» BIT: *Réduire le déficit de travail décent – un défi mondial*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001, p. 18.

- *dans l'immédiat*, s'attacher prioritairement à *réduire les déficits de travail décent dans l'économie informelle*, notamment et surtout en veillant à ce que ceux qui relèvent actuellement de l'économie informelle soient reconnus par la législation et bénéficient de droits, d'une protection juridique et sociale, d'une représentation et d'une possibilité de s'exprimer;
- *à court et à moyen terme*, permettre à ceux qui font actuellement partie de l'économie informelle de progresser dans le spectre économique tout en veillant à ce que les nouveaux demandeurs d'emploi et les chefs d'entreprise soient à même d'accéder aux segments plus formels, protégés et décents de ce spectre. Garantir que les travailleurs et les chefs d'entreprise disposent à cette fin des capacités, de la flexibilité et des cadres juridiques et décisionnels propices serait considéré comme prioritaire. Il serait nécessaire d'être spécialement attentif aux plus défavorisés et désavantagés sur le marché du travail, tels que les femmes, les jeunes demandeurs d'emploi et les travailleurs migrants;
- *à plus long terme*, créer en nombre suffisant des possibilités d'emploi formel, protégé et décent pour tous les travailleurs et employeurs. L'OIT a affirmé clairement, dès 1991, que l'économie informelle ne pouvait être développée ou encouragée comme moyen bon marché de créer de l'emploi. Au XXI<sup>e</sup> siècle, la notion de travail décent suppose bien plus qu'un emploi à tout prix et dans n'importe quelles circonstances. Il faut dès lors que la création d'emplois nouveaux ne se situe pas dans l'économie informelle. L'accent doit être mis sur des emplois de qualité à l'extrémité supérieure plutôt qu'inférieure du spectre économique.

Pour à la fois assurer le travail décent et atténuer la pauvreté dans l'immédiat et à long terme, nous devons nécessairement nous attaquer aux causes fondamentales de l'informalité et de l'informalisation et pas uniquement à leurs manifestations négatives. Les mesures visant à améliorer les droits au travail, à renforcer la protection sociale, à investir dans le savoir et les compétences des travailleurs ou à assurer aux chefs de micro-entreprises l'accès au crédit et aux autres services auxiliaires sont toutes essentielles si l'on veut combattre les manifestations de l'emploi informel (à savoir les normes de travail médiocres, les diverses formes d'insécurité, la paralysie de l'esprit d'entreprise). Toutefois, elles ne suffisent pas. Les causes fondamentales sont notamment les obstacles juridiques et institutionnels qui font qu'il est difficile, voire impossible, pour les entreprises ou les travailleurs d'évoluer vers le secteur formel ou de s'y maintenir; les politiques publiques nationales qui, directement ou indirectement, inhibent souvent la création d'emplois dans l'économie formelle; l'accès inexistant ou limité à des institutions fortes et efficaces du marché et hors marché; les tendances démographiques, notamment l'exode rural massif et la pandémie VIH/SIDA; la discrimination directe et indirecte que subissent les femmes et d'autres groupes défavorisés; l'absence de représentation et de moyens d'expression pour ceux qui relèvent du secteur informel. Tant qu'il n'aura pas été effectivement porté remède aux causes fondamentales, il ne peut y avoir d'évolution durable vers le travail reconnu, protégé et décent.

Il est vital de mettre en place un processus de légalisation qui intègre les travailleurs et les entreprises dans le cadre légal, de manière à ce qu'ils soient enregistrés, reconnus et protégés. Le travail informel peut être traité comme un problème juridique, en ce sens que le droit du travail ne lui est pas applicable ou n'est pas effectivement mis en application. D'une part, la légalisation supposerait une réforme de la

législation et de l'administration du travail en vue de rendre prioritaire l'application intégrale, dans l'économie informelle comme ailleurs, des principes et des droits fondamentaux au travail. Les lois doivent être appliquées, le système judiciaire doit être efficace et impartial, et le travailleur ordinaire doit connaître ses droits et prérogatives et avoir accès au système juridique. D'autre part, la légalisation impliquerait la simplification des réglementations et des procédures applicables à l'activité commerciale et industrielle, l'amélioration de l'application transparente et cohérente des règles et des procédures, et la diminution des coûts des transactions. Le but serait de renforcer les aspects de protection et de normalisation et les aspects bénéfiques de la loi et de simplifier ses aspects répressifs ou ses contraintes, de manière à améliorer son respect par l'ensemble des entreprises et des travailleurs<sup>10</sup>.

Les causes fondamentales de l'économie informelle sont toutefois multiformes et la légalisation ne suffit donc pas, à elle seule, à promouvoir le travail décent. Il est capital de disposer d'institutions judiciaires, politiques, économiques et autres efficaces, liées ou non au marché, ainsi que d'un accès équitable à ces institutions<sup>11</sup>. Les travailleurs et les entreprises du secteur informel doivent aussi pouvoir accéder aux ressources, aux informations, aux marchés, à la technologie, aux infrastructures publiques et aux services sociaux; ils ont besoin de se trouver sur pied d'égalité (c'est-à-dire avoir des droits, des facilités et un accès similaires) avec leurs homologues de l'économie formelle. Il peut être nécessaire de prévoir des mesures spéciales pour ceux qui sont particulièrement défavorisés ou victimes de discrimination. Pour les pauvres dépourvus de droits de propriété, des mesures garantissant que le système juridique enregistre de manière uniforme, simple et peu coûteuse les biens et les titres de propriété des pauvres permettraient à ceux-ci de transformer leurs avoirs en capitaux productifs et en investissements. Mais surtout, il faut que les personnes du secteur informel puissent bénéficier d'une représentation et d'un moyen d'expression, ce droit fondamental dont dépend tout le reste, notamment l'amélioration de l'accès à une série d'autres droits au travail.

Il est important, par ailleurs, de promouvoir la bonne conduite des affaires publiques et de réduire, pour les pouvoirs publics, les coûts liés à l'informalité et à

---

<sup>10</sup> Dans sa réponse à la discussion de son rapport, le Directeur général relève que «premièrement, personne, je pense, ne met en doute la priorité qui doit être accordée à la pleine application, dans le secteur informel comme ailleurs, des normes concernant les droits fondamentaux des hommes et des femmes, et celles qui les protègent contre des exploitations inadmissibles. ... Deuxièmement, il est incontestable que des lois et des règles simples et leur administration souple et efficace sont des conditions indispensables pour la légalisation progressive du secteur informel. ... Troisièmement, il faut se garder, dans cet effort de rationalisation, de détruire ce qui est vraiment important. En ce qui concerne la législation du travail, chaque pays a élaboré des normes et des dispositions législatives, souvent sous l'impulsion de l'OIT elle-même. Bien que la situation précaire du secteur non structuré rende irréalisable l'application immédiate de certaines de ces normes, et même si certains aspects de cette législation gagneraient à être simplifiés, il ne peut être question de revenir sur ces acquis sociaux pour permettre au secteur non structuré d'accéder à la légalité.» BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991, réponse du directeur général à la discussion de son rapport, p. 27/7.

<sup>11</sup> Les pays sont généralement plus susceptibles d'être concurrentiels et de se développer (et d'avoir une économie informelle de plus petite taille) s'il existe un flux ouvert d'informations vers la population, une protection suffisante des droits de propriété, en particulier pour les pauvres, des mesures assurant le respect des contrats et un coût faible de résolution des litiges et d'accès au système judiciaire pour tous. Voir Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2002: des institutions pour les marchés* (Washington, DC, Banque mondiale, 2002).

l'informalisation. Les travailleurs et les entreprises du secteur informel sont souvent victimes de pratiques de harcèlement, de corruption et d'extorsion de la part de fonctionnaires corrompus et sont confrontés aux coûts prohibitifs et à la complexité des procédures administratives liés à la création et à l'exploitation des entreprises. En revanche, ils ne paient pas d'impôts directs ni de cotisations sociales, ce qui constitue un avantage important. Pourtant, on attend des pouvoirs publics qu'ils assurent aux acteurs de l'économie informelle un certain accès à tous les services potentiels d'un Etat responsable, depuis l'infrastructure de base jusqu'à la sécurité sociale intérieure et extérieure: autant de services qui doivent être financés en grande partie par la fiscalité de l'économie formelle. Pour améliorer les droits et la protection dans l'économie informelle, il faut en même temps que les gouvernements investissent massivement dans les structures de la bonne conduite des affaires publiques afin d'assurer l'exécution des contrats, de protéger les droits de propriété, de garantir la sécurité des personnes et la stabilité sociale, de réduire les risques environnementaux et de santé publique, etc. Pour un pays pris globalement, l'informalité constitue un frein à l'utilisation plus efficace des ressources et aux améliorations de la productivité. Il s'ensuit que l'économie fonctionne en deçà de ses potentialités, ce qui a des répercussions négatives sur les taux de croissance économique<sup>12</sup>.

#### LES BUTS ET LES GRANDES LIGNES DU PRÉSENT RAPPORT

Afin de fournir un point de départ pour une discussion générale, le présent document entend:

- décrire qui et ce qui relève de l'économie informelle et expliquer les raisons de sa croissance;
- mettre en évidence les déficits de travail décent dans l'économie informelle;
- suggérer les éléments essentiels d'une stratégie globale et intégrée visant à s'attaquer à la fois aux causes sous-jacentes et aux symptômes de l'informalité et de l'informalisation et promouvoir ainsi le travail décent tout au long du spectre économique, de l'extrémité formelle à l'extrémité informelle de l'économie.

Beaucoup de temps a passé, mais le débat sur la question reste difficile en raison des sens et de l'usage différents d'une série de termes et d'expressions. C'est la raison pour laquelle une matrice graphique et un glossaire de termes figurent en annexe à la fin du présent rapport. La matrice concerne les relations entre entreprises et les relations d'emploi dans l'économie informelle et montre les liens qui existent entre ces relations. Le glossaire montre que les concepts et les définitions peuvent être basés sur des critères *statistiques*, sur des critères *juridiques* ou sur la nature de la *relation d'emploi*. L'annexe donne également un exemple, pour un pays précis, de l'utilisation de la matrice pour décrire qui fait partie de l'économie informelle.

Le [chapitre II](#) tente tout d'abord de dresser l'inventaire de la diversité, de la taille et de l'importance de l'économie informelle. Cette tentative souligne la nécessité

<sup>12</sup> Voir notamment N. Loyaza: *The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America*, World Bank Policy Research Working Papers (Washington, DC, Banque mondiale, 1997).

urgente de multiplier et d'améliorer les statistiques et les travaux de recherche pertinents par rapport à la politique. Les «cartes» ainsi établies, bien que très approximatives, montrent la formidable hétérogénéité de l'économie informelle et indiquent la présence de forces importantes qui sont en train d'accroître la taille de l'économie informelle et de modifier bon nombre de ses caractéristiques. La deuxième partie de ce chapitre se penche dès lors sur ces forces sous-jacentes.

Chacun des quatre chapitres qui suivent traite d'une des branches de la stratégie globale et intégrée nécessaire pour s'attaquer aux causes fondamentales de l'informalité et de l'informalisation, réduire les déficits de travail décent dans l'économie informelle et favoriser l'accession des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle à un niveau supérieur du spectre qui s'étend du travail informel au travail formel, protégé et décent. L'ordre des chapitres correspond aux objectifs immédiats, à court, à moyen et à long terme de la stratégie décrite à la section précédente.

Le **chapitre III** affirme que les droits au travail concernent tout autant l'économie informelle que l'économie formelle. A cet égard, il attire l'attention sur l'intérêt, pour les travailleurs de l'économie informelle, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que d'autres instruments internationaux. Les normes de l'OIT fournissent de fait une base internationale solide pour étendre les droits à l'économie informelle, et les déficits de droits relèvent donc de la manière dont ces normes sont effectivement exprimées et appliquées de manière progressive et sélective dans le droit et la pratique nationaux, ainsi que de la capacité donnée aux acteurs de l'économie informelle pour faire valoir leurs droits. Ce chapitre se penche sur les questions suivantes: comment la législation du travail existante peut-elle être concrètement et efficacement appliquée à l'économie informelle; le champ d'application juridique des droits doit-il être modifié ou élargi pour prendre en compte l'informalisation croissante de la main-d'œuvre; que peut-on faire pour renforcer la connaissance des notions juridiques de manière telle que les travailleurs de l'économie informelle comprennent leurs droits et soient mieux à même de les faire valoir? Une des raisons importantes pour laquelle il est possible que les travailleurs du secteur informel ne bénéficient pas des droits prévus par leur législation nationale du travail est le fait que les entreprises dans lesquelles ils travaillent ne sont pas légalement enregistrées et réglementées. C'est la raison pour laquelle ce chapitre se concentre également sur le cadre réglementaire des activités commerciales et industrielles, sur les procédures administratives et les «coûts de transaction» connexes qui font qu'il est difficile, voire impossible, pour les petites et micro-entreprises d'accéder au secteur formel et de s'y maintenir.

Le **chapitre IV** montre que le déficit de protection sociale est particulièrement critique pour ceux qui appartiennent à l'économie informelle, non seulement en raison de leur insécurité d'emploi et de revenu mais aussi parce qu'ils risquent davantage d'être exposés à des risques graves en matière de sécurité et de santé au travail. La pandémie du VIH/SIDA a des implications particulières pour le travail et les travailleurs de l'économie informelle. Une protection sociale suffisante constitue la clé du travail décent dans l'économie informelle, en particulier pour les catégories de travailleurs les plus vulnérables et les moins protégés et, tout spécialement, les femmes occupant des emplois dangereux. Le chapitre fait valoir que, pour la main-d'œuvre du secteur informel, la protection sociale n'est pas seulement un droit fondamental mais qu'elle est aussi une stratégie économique sensée: une main-d'œuvre jouissant d'une sécurité et d'une santé meilleures accroît la productivité et

facilite la formalisation. Les questions essentielles sont les suivantes: quels sont les formes et le degré de protection sociale de base dont devraient bénéficier tous les travailleurs; comment peut-on organiser la protection sociale pour les travailleurs du secteur informel; qui doit prendre en charge le coût de cette protection? Le chapitre examine par ailleurs l'importante question, complémentaire à la protection sociale, de la promotion de la sécurité et de la santé au travail, en particulier sur le plan de la prévention.

Le **chapitre V** met l'accent sur le fait que la liberté syndicale et la protection du droit syndical forment un principe fondamental et un droit essentiel dont dépend tout le reste. C'est souvent parce que les personnes qui font partie de l'économie informelle ne sont pas organisées ni représentées qu'elles ne sont pas à même de faire valoir leurs intérêts en matière d'emploi par la négociation collective ou en sollicitant l'appui des hommes politiques et des fonctionnaires dans les questions qui touchent à la législation, à l'accès à l'infrastructure, aux droits de propriété, à la sécurité sociale, aux questions environnementales, etc. Le chapitre met en évidence le rôle des autorités nationales et locales et le cadre législatif et de conduite des affaires publiques qui protège et fait respecter ce droit. Il examine aussi la manière dont les partenaires sociaux créent des institutions et des processus de dialogue social dans l'économie informelle.

Le **chapitre VI** traite d'une question essentielle à moyen et à long terme: comment faire progresser les travailleurs et les chefs d'entreprise de l'économie informelle sur la voie qui mène à des emplois formels décents et comment s'assurer que les nouveaux emplois qui sont créés le soient dans l'économie formelle et non dans l'économie informelle. Pour atteindre ces objectifs, le chapitre, d'une part, met l'accent sur les mesures d'investissement dans la main-d'œuvre (avec une attention particulière pour les personnes les plus vulnérables et les plus défavorisées), afin de promouvoir son aptitude à l'emploi, sa productivité et sa flexibilité et progresser ainsi vers des niveaux supérieurs du spectre économique. D'autre part, il attire également l'attention sur les mesures qui facilitent la création et la croissance des petites et micro-entreprises dans l'économie formelle et sur l'adoption, à un niveau global, de stratégies qui renforcent la productivité et fournissent des emplois de qualité aux travailleurs. Une politique et un cadre juridique propices, des structures institutionnelles appropriées et favorables et une bonne conduite des affaires publiques sont des éléments essentiels si l'on veut que ces mesures soient efficaces et que les emplois créés soient décents et formels et ne se situent pas dans l'économie informelle.

A la fin du rapport figure une liste de points que la Conférence pourrait discuter.

## CHAPITRE II

### QUI FAIT PARTIE DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE ET POURQUOI SE DÉVELOPPE-T-ELLE?

#### QUI FAIT PARTIE DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE?

Mettre en carte l'économie informelle afin d'appréhender sa taille, sa composition et son évolution est un exercice extrêmement difficile et nécessairement imprécis. Il n'existe pas de comparabilité à l'échelle internationale. En effet, les définitions utilisées sont différentes, les renseignements statistiques ne sont pas recueillis de manière systématique mais bien cas par cas, et la fiabilité des données n'est pas constante. Malheureusement, les données nationales dont on dispose actuellement ne correspondent pas toujours aux définitions et ne permettent pas la désagrégation selon la matrice figurant à l'annexe. Jusqu'ici, les données statistiques recueillies par le BIT concernent uniquement l'emploi dans les entreprises du secteur informel (cases 3 à 8 de la matrice), ce qui correspond au concept utilisé par l'OIT et pour lequel il existe une définition convenue au niveau international et adoptée par la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST). Il est important de relever que les données disponibles concernent les entreprises et la main-d'œuvre, mais pas la part de l'économie informelle dans le produit intérieur brut (PIB)<sup>1</sup>.

Les données les plus récentes sur les entreprises du secteur informel publiées par le BIT<sup>2</sup> se basent sur des informations en provenance de 54 pays dont la plupart utilisent leur propre définition du «secteur informel», définition qui n'est pas entièrement conforme à la définition statistique internationale adoptée par la quinzième CIST et au système de comptabilité nationale de 1993 (SNA 1993). De ces 54 pays, 21 utilisent le critère de l'absence d'enregistrement de l'entreprise, soit seul soit combiné avec d'autres critères tels que la taille modeste ou la localisation du lieu de travail, tandis que 33 pays utilisent le critère de la taille modeste, soit seul soit combiné avec l'absence d'enregistrement ou la localisation du lieu de travail. Dans la définition de 1993, une seule catégorie de salariés du secteur informel est comptabilisée, à savoir les travailleurs des entreprises de ce secteur. Les pays peuvent décider eux-mêmes quelle est la taille des unités non enregistrées à inclure dans le secteur informel, et d'inclure ou

---

<sup>1</sup> Certains efforts ont toutefois été faits récemment dans ce sens. Voir J. Charmes: «Progress in measurement of the informal sector: Employment and share of GDP», dans: *Handbook of National Accounting. Household Accounting: Experiences in the Use of Concepts and their Compilation*, vol. 1: Household Sector Accounts (New York, Nations Unies, 2000), pp. 153 à 168. On notera que le BIT ne rassemble pas de données sur la contribution du secteur informel au PIB dans la mesure où, en vertu d'un accord interorganisations, c'est la Division de statistique des Nations Unies qui est chargée de rassembler les données relatives aux comptes nationaux.

<sup>2</sup> BIT: *Indicateurs clés du marché du travail 2001-2002* (Genève, 2002).



non le secteur agricole et les employés de maison<sup>3</sup>. Les chiffres concernant la taille et la contribution de plusieurs sous-secteurs de l'économie informelle, notamment les travailleurs à domicile, les commerçants ambulants et le personnel de maison, sont particulièrement faibles. C'est dans ces sous-secteurs que l'on trouve généralement le plus de femmes.

Certains pays en transition d'Europe centrale et orientale utilisent le critère de l'absence d'enregistrement des travailleurs de l'entreprise pour définir l'emploi non enregistré<sup>4</sup>. La moitié environ des pays qui effectuent des enquêtes sur la main-d'œuvre ou les ménages y incluent les gens de maison rémunérés, contrairement aux autres. Dans la quasi-totalité des cas, les travailleurs à domicile sont exclus. Cette situation influe sur la comparabilité des données, en particulier de celles qui concernent les femmes dans le secteur informel. Souvent, c'est uniquement l'emploi principal qui est retenu alors que, en particulier dans les pays en développement et en transition, un grand nombre de travailleurs peuvent exercer plus d'un emploi informel ou avoir à la fois un emploi formel et un emploi informel. Beaucoup de pays, en particulier en Amérique latine et en Afrique, disposent de données statistiques uniquement pour les zones urbaines et, dans certains pays, le champ d'application est limité aux zones métropolitaines ou aux capitales. Il est possible que les travailleurs de l'«économie non observée» soient très nombreux et les statistiques existantes risquent dès lors de sous-estimer le nombre réel de travailleurs et d'entreprises dans l'économie informelle.

Etant donné les limitations des statistiques et des définitions, le présent chapitre adopte principalement trois approches<sup>5</sup>. Primo, il présente les principales structures et tendances sur la base des données recueillies par le BIT. Secundo, il met en évidence

<sup>3</sup> Des efforts ont été faits pour améliorer la collecte des données relatives à l'économie informelle. En 1997, par exemple, la Commission statistique des Nations Unies a constitué un groupe international d'experts sur les statistiques du secteur informel, dit «groupe de Delhi». Le groupe de Delhi s'efforce d'améliorer les concepts, les mesures et les méthodes pour la collecte des données relatives à la taille et à la contribution du secteur informel. Le Bureau de statistique du BIT a aussi fourni des conseils et une assistance techniques aux pays pour l'amélioration de leur collecte de données. La matrice présentée en annexe reflète en partie cet effort.

<sup>4</sup> Les études par pays relatives à l'Égypte et au Brésil réalisées en vue du présent rapport utilisent également l'enregistrement des travailleurs comme indicateur de l'informalité, puisque cet enregistrement sert de base pour l'application de la législation du travail, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'emploi et la protection sociale. Voir A. El Mahdi: *Report on decent work in the informal sector – Case of Egypt*; M. C. Neri: *Decent work and the informal sector in Brazil*, document d'information établi en vue du présent rapport (oct. 2001).

<sup>5</sup> Le besoin de données statistiques plus nombreuses et de meilleure qualité concernant l'économie informelle a donné lieu à une suggestion concrète du Bureau de statistique du BIT: «En vue d'établir et de diffuser un éventail plus large qu'aujourd'hui de données statistiques relatives à l'économie informelle, il conviendrait que le BIT étende et mette régulièrement à jour la base de données qu'il a déjà créée. Celle-ci doit être rendue accessible par l'Internet sous une forme conviviale de manière à atteindre le plus large public possible. L'amélioration d'une base de données stockant les données nationales existantes ne suffira toutefois pas à améliorer et à étendre les statistiques relatives à l'économie informelle. Elle devra être assortie d'un programme de coopération technique visant à aider les pays qui, actuellement, ne disposent pas de statistiques dans ce domaine à établir celles-ci et à aider les autres à améliorer la qualité de ces statistiques, notamment leur comparabilité internationale. Un manuel reprenant les lignes directrices relatives aux méthodes de collecte de données sur l'économie informelle pourrait être rédigé en vue d'appuyer ce programme. Ces lignes directrices seraient basées sur les normes et les meilleures pratiques actuelles au niveau international.»

certaines des caractéristiques principales provenant pour l'essentiel d'un certain nombre d'études par région ou par pays commandées pour documenter le présent rapport<sup>6</sup>. Il souligne par ailleurs la présence du travail des enfants dans l'économie informelle à partir de sources provenant du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC). Cette section a un but purement illustratif: montrer la diversité des activités informelles tout en montrant à quel point notre base d'informations actuelle est incomplète. Tertio, il renvoie le lecteur à deux rapports statistiques à paraître qui fournissent des informations complémentaires à celles contenues dans le présent rapport principal. Le premier est un recueil de statistiques officielles du BIT sur l'emploi dans l'économie informelle, et le second, qui est basé sur une combinaison de diverses sources officielles de données, rapporte en particulier l'économie informelle à sa dimension hommes-femmes. La dernière partie du chapitre se concentre sur les facteurs sous-jacents qui ont contribué à la croissance et à l'évolution de la nature de l'économie informelle et met en évidence les principales implications pour la politique.

### *L'emploi dans les entreprises du secteur informel*

Les données du BIT sur «*l'emploi dans le secteur informel en pourcentage de l'emploi total*» ne concernent que 42 des 54 pays pour lesquels on dispose de données. De ces 42 pays, 17 avaient plus de la moitié de leur emploi total dans le secteur informel et quatre pays seulement avaient moins de 10 pour cent de leur emploi total dans ce même secteur. De toutes les régions concernées, ce sont généralement les pays de l'Afrique subsaharienne qui ont la plus forte proportion d'emploi informel par rapport à l'emploi total, et les pays en transition d'Europe centrale et occidentale et de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) où cette proportion est la plus faible (voir [fig. 2.1](#)).

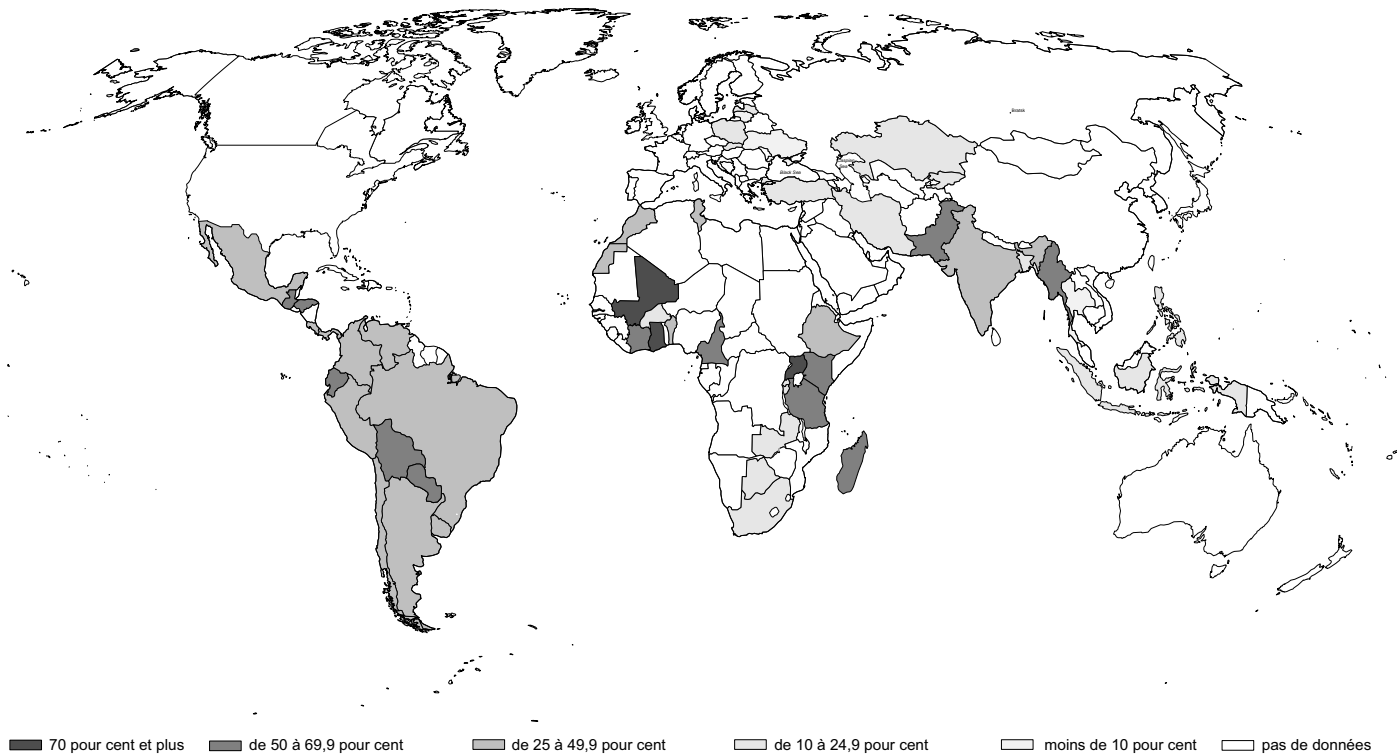
Les chiffres présentés au [tableau 2.1](#) concernent certains pays choisis dans les différentes régions qui utilisent des définitions statistiques nationales du secteur informel conformes à la définition internationale en vigueur et dont les données sont donc davantage comparables. Le tableau montre qu'il existe des écarts importants entre les pays en ce qui concerne le pourcentage de l'emploi formel par rapport à l'emploi total. Celui-ci varie de 5 à plus de 70 pour cent. Parmi les différentes régions, ce sont les pays d'Afrique occidentale et orientale, l'Asie du Sud et la région andine qui présentent généralement la plus forte proportion d'emploi dans le secteur informel par rapport à l'emploi total.

Dans la moitié environ des pays repris au [tableau 2.1](#), le ratio emploi informel/emploi total est plus élevé pour les femmes que pour les hommes. Dans certains pays (Botswana, Brésil, Afrique du Sud, Ethiopie et Ukraine), on trouve davantage de femmes que d'hommes dans l'emploi informel, même en chiffres absolus. Cela étant, l'inégalité entre les hommes et les femmes dans l'économie informelle est sans doute sous-estimée. Par ailleurs, les femmes sont probablement plus nombreuses que les hommes à exercer des activités informelles sous-comptabilisées, notamment la production pour la consommation propre, les activités de personnel de maison rémunéré dans les ménages privés, et le travail à domicile. De même, elles sont sans doute plus

---

<sup>6</sup> Ces rapports seront accessibles sur le site Web du BIT consacré à l'économie informelle ([www.ilo.org/public/french/employment/infeco.index.htm](http://www.ilo.org/public/french/employment/infeco.index.htm)).

Figure 2.1. Emploi dans le secteur informel en pourcentage de l'emploi total, pour les pays pour lesquels on dispose de données



Source: BIT *Indicateurs clés du marché du travail 2001-2002* (Genève, 2002), p. 231.

**Tableau 2.1. Personnes exerçant un emploi dans le secteur informel (certains pays)**

Pays	Année	Nombre (milliers)			Femmes en % des hommes	Pourcentage de l'emploi total		
		Total	Hommes	Femmes		Total	Hommes	Femmes
<i>Afrique</i>								
Afrique du Sud <sup>4</sup>	1999	2 705,0	1 162,0	1 544,0	133	26,1	19,3	35,5
Bénin <sup>3</sup>	1999	275,5	174,8	100,7	58	46,0	50,0	41,0
Botswana <sup>4</sup>	1996	60,5	21,1	39,4	187	19,3	12,3	27,6
Ethiopie <sup>2,3</sup>	1999	1 149,5	485,6	663,9	137	50,6	38,9	64,8
Kenya	1999	1 881,0	1 090,4	790,6	73	36,4	43,9	29,5
Mali <sup>3,4</sup>	1996	370,6	214,3	156,3	73	71,0	s.o.	s.o.
République- Unie de Tanzanie <sup>2,5</sup>	1995	345,9	221,0	124,9	57	67,0	59,7	85,3
<i>Amérique latine</i>								
Barbade <sup>2</sup>	1998	6,9	4,2	2,7	63	5,9	6,8	4,9
Brésil <sup>4</sup>	1997	18 113,3	8 652,6	9 460,6	109	34,6	28,3	43,4
Mexique	1999	9 141,6	5 693,8	3 447,7	61	31,9	32,7	30,7
Pérou <sup>2,3</sup>	1999	3 606,1	1 897,8	1 708,3	90	53,8	48,9	60,6
<i>Asie</i>								
Inde	2000	79 710,0	63 580,0	16 130,0	25	55,7	55,4	57,0
Népal <sup>4</sup>	1999	1 657,0	1 052,0	605,0	58	73,3	67,4	86,5
Philippines <sup>2,6</sup>	1995	539,3	282,8	256,5	91	17,3	15,8	19,4
Turquie	2000	10 319,5	1 183,0	136,5	12	9,9	10,6	6,2
<i>Europe centrale et orientale</i>								
Ex-République yougoslave de Macédoine	1999	152,0	96,0	56,0	58	27,8	s.o.	s.o.
Géorgie <sup>7</sup>	1999	103,3	73,6	28,6	39	6,9	10,0	3,8
Lituanie <sup>2,3</sup>	1997	93,0	68,3	24,7	36	8,5	11,9	4,8
Pologne <sup>2,4</sup>	1998	1 166,0	817,0	349,0	43	7,5	9,5	5,0
Slovaquie	1999	450,0	343,5	106,5	31	23,0	30,5	12,9
Ukraine <sup>2,3,4</sup>	1997	755,9	345,4	420,5	122	4,9	4,5	5,3

Notes: <sup>1</sup> Dans les mêmes zones géographiques, secteurs d'activité économique, limites d'âge, etc. <sup>2</sup> Y compris l'agriculture. <sup>3</sup> Zones urbaines. <sup>4</sup> Y compris les travailleurs domestiques rémunérés. <sup>5</sup> Dar es-Salaam. <sup>6</sup> Région de la capitale nationale. <sup>7</sup> Y compris l'agriculture pour les zones urbaines. s.o. sans objet.

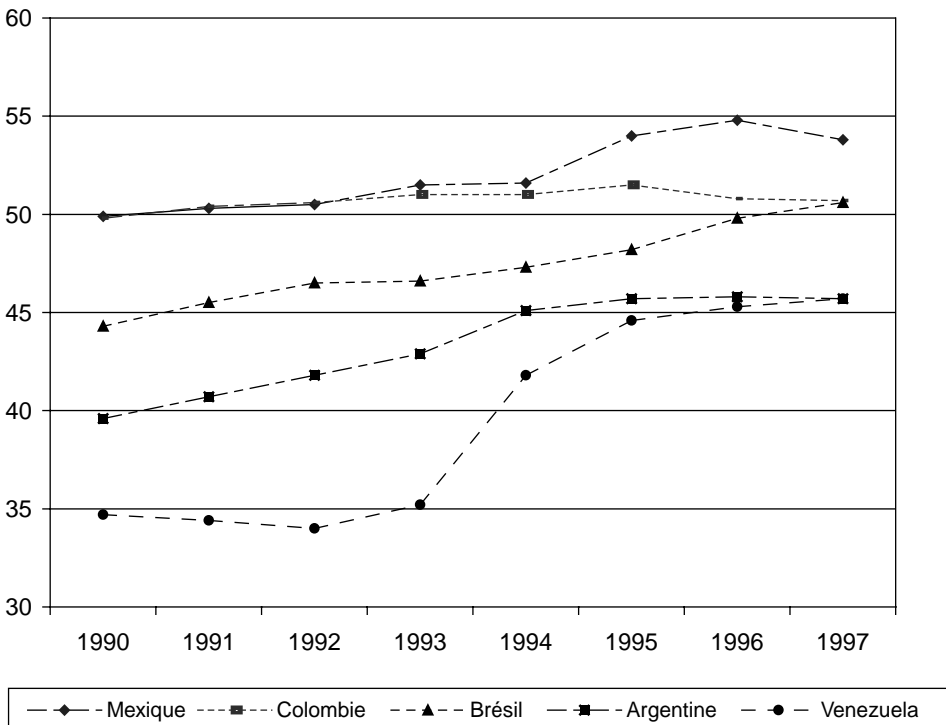
Source: Bureau de statistique du BIT, sur la base de données nationales officielles.

nombreuses que les hommes dans les petites unités économiques où leur contribution à l'économie est invisible et, partant, non comptabilisée. Elles sont souvent présentes dans des activités agricoles que beaucoup de pays, pour des raisons pratiques, excluent de leurs enquêtes sur l'emploi. Les données en provenance d'autres sources montrent, par exemple, qu'en Inde et en Indonésie le secteur informel représente neuf dixièmes des femmes qui travaillent en dehors de l'agriculture et que, au Bénin, au Tchad et au

Mali, 95 pour cent de la main-d'œuvre féminine non agricole se situe dans le secteur informel.

Les *séries chronologiques* du BIT ne comptent que 17 pays pour lesquels l'évolution de l'emploi informel dans le temps peut être suivie. Elles montrent que, dans presque tous les cas, la part de l'emploi informel dans l'emploi total dans les secteurs correspondants de l'activité économique a augmenté au cours des années quatre-vingt-dix (la figure 2.2 présente quelques exemples). Lorsqu'il y a eu croissance de l'emploi informel, cette croissance a concerné autant les hommes que les femmes. Dans certains pays, toutefois, notamment en Amérique latine, la participation des femmes à l'emploi informel a augmenté beaucoup plus rapidement que celle des hommes.

Figure 2.2. Tendances de l'emploi dans le secteur informel en pourcentage de l'emploi total pour certains pays d'Amérique latine



Définition: emploi dans le secteur informel: l'ensemble des travailleurs indépendants (à l'exception des travailleurs administratifs, des professions libérales et des techniciens) et des travailleurs familiaux non rémunérés qui sont occupés dans des établissements comptant moins de cinq ou dix personnes, selon les informations disponibles. Les travailleurs domestiques et l'agriculture sont exclus.

### *Situation dans l'emploi*

Les données du BIT sur la *situation dans l'emploi*<sup>7</sup>, pour quelque 112 pays, donnent une image plus large d'un des axes de la matrice présentée en annexe du présent rapport. Une proportion plus forte des travailleurs indépendants pourrait être considérée comme une indication d'une faible croissance de l'emploi dans l'économie formelle et d'un taux plus élevé de création d'emplois dans l'économie informelle. Et, lorsqu'une proportion importante des travailleurs sont des travailleurs familiaux non rémunérés, on aura probablement une stagnation du développement, une faible croissance de l'emploi, une pauvreté généralisée et, souvent, une économie rurale importante. Si l'on utilise cet indicateur, il existe d'importants écarts entre pays développés et en développement. Dans les pays développés, la proportion des travailleurs salariés atteint 80, voire 90 pour cent du total des personnes occupées, les indépendants représentant généralement 10 à 15 pour cent de ce total, et les travailleurs familiaux non rémunérés, de 0 à 4 pour cent. Les économies en transition présentent également de fortes proportions de travailleurs salariés, bien que cette proportion soit en recul depuis 1995. L'emploi indépendant a augmenté, parfois en tant qu'activité accessoire. Dans certaines des économies plus développées d'Asie, la proportion des indépendants et des travailleurs familiaux non rémunérés est très faible. Par contre, dans des pays pauvres tels que le Bangladesh et le Pakistan, ces catégories représentent environ 70 pour cent de l'emploi total. Dans les pays d'Amérique latine, où la majorité des emplois nouveaux se situe dans l'économie informelle, l'emploi indépendant représente 25 à 40 pour cent de l'emploi total. Dans toutes les régions du monde, les travailleurs indépendants sont plus souvent des hommes que des femmes, mais ces dernières sont nettement plus nombreuses que les hommes parmi les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise familiale.

### *Quelques «cartes» régionales et de pays*

Les descriptions qui suivent proviennent principalement de documents d'information, établis aux fins du présent rapport, qui concernent les structures et les changements dans l'économie informelle au niveau régional et des pays. Il s'agit tout au plus d'esquisses schématiques servant d'illustration. Elles soulignent toutefois la nécessité d'informations statistiques beaucoup plus détaillées et d'un plus grand nombre d'études approfondies pertinentes pour la politique à adopter, par exemple en ce qui concerne les raisons pour lesquelles les travailleurs ou les chefs d'entreprise rejoignent l'économie informelle ou y restent.

---

<sup>7</sup> Les données du BIT relatives à la population active distinguent trois catégories principales parmi le total des personnes actives: les travailleurs ou employés salariés (cases 2, 6, 7 et 10 de la [matrice](#) présentée en annexe); les indépendants (parfois encore subdivisés en employeurs et en travailleurs indépendants) (cases 3, 4 et 9 de la matrice), et les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise familiale (cases 1 et 5 de la matrice). Il est clair que l'on peut être un travailleur salarié dans une entreprise informelle ou un travailleur indépendant dans une entreprise formelle. Les données du BIT sur la situation dans l'emploi ne permettent donc pas une mesure précise des relations d'emploi dans l'économie informelle.

## Afrique

On estime que, au cours de ces quelque dix dernières années, le travail informel a représenté près de 80 pour cent de l'emploi non agricole, plus de 60 pour cent de l'emploi urbain et plus de 90 pour cent des emplois nouveaux en Afrique<sup>8</sup>. En *Afrique subsaharienne*, le secteur informel représente les trois quarts de l'emploi non agricole, contre deux tiers environ il y a dix ans, soit une augmentation spectaculaire. Pour les femmes en Afrique subsaharienne, le secteur informel représente 92 pour cent de l'ensemble des possibilités d'emploi en dehors de l'agriculture (contre 71 pour cent pour les hommes). Près de 95 pour cent de ces emplois sont occupés par des indépendants ou des personnes travaillant pour leur propre compte, et 5 pour cent seulement par des travailleurs salariés.

En Afrique subsaharienne, en particulier, le commerce ambulancier prédomine dans une grande partie de l'économie informelle et les femmes y sont majoritaires dans un certain nombre de pays. En Afrique du Sud, en Angola, au Nigéria et en Ouganda, on estime que plus de la moitié des travailleurs du secteur informel est occupée dans le commerce de détail. Étant donné la taille importante de l'économie informelle, les établissements, distributeurs et fabricants formels du secteur de la vente au détail ont souvent recours à des travailleurs informels pour étendre leur marché aux groupes à faible revenu et à ceux que, dans les zones rurales, on peut atteindre le plus facilement par l'intermédiaire de marchands itinérants et de commerçants des rues.

Toutes les grandes sources de subsistance pour les femmes dans les activités informelles, notamment le secteur alimentaire, les activités artisanales, la vente et le colportage, ont subi les effets de la libéralisation du commerce. Les femmes qui pratiquaient la vannerie, par exemple, ont été supplantées par des importations bon marché venues d'Asie. En Afrique du Sud, les vendeuses ambulantes et les colporteuses ont été remplacées par des commerçants étrangers venant de toutes les régions du continent. Confrontées à la concurrence, beaucoup de marchandes ambulantes finissent par travailler pour ces nouveaux venus (essentiellement des hommes), ce qui réduit leurs revenus et leur indépendance. Même les marchandes des rues sont aujourd'hui liées de plus en plus à des chaînes d'entreprises multinationales: Unilever vend son savon en faisant appel à elles et Coca-Cola leur loue des kiosques<sup>9</sup>.

Le commerce transfrontalier joue lui aussi un rôle très important dans l'économie informelle. L'Afrique du Sud, par exemple, attire un grand nombre d'immigrants temporaires qui achètent des produits qu'ils ramènent dans leur pays ou dans d'autres pour les revendre. On estime qu'un cinquième des femmes actives dans l'économie informelle au Zimbabwe participent à des activités transfrontalières, principalement avec l'Afrique du Sud et la Zambie. Le commerce transfrontalier est courant aussi en Afrique occidentale: certains commerçants vont jusqu'à Dubaï et Hong-kong, Chine, pour acheter des marchandises de meilleure qualité et peu chères, même si le gros du commerce informel se limite à la région elle-même.

Les implications de la pandémie du VIH/SIDA pour l'économie informelle sont graves. Les 20 pays où l'incidence du VIH/SIDA est la plus forte se situent tous en

<sup>8</sup> J. Charmes, cité dans *Les femmes et l'emploi dans le secteur informel: mondialisation et organisation (WIEGO)*, deuxième réunion annuelle, 22-24 mai 2000, Cambridge, Massachusetts.

<sup>9</sup> M. Carr et M. A. Chen: *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, document d'information établi aux fins du présent rapport (mai 2001).

Afrique subsaharienne, et l'on indique que l'espérance de vie y est retombée à 47 ans, ce qui signifie que les progrès réalisés dans ce domaine ces trente dernières années ont été perdus. De plus en plus de personnes âgées et d'enfants (les deux groupes les plus vulnérables) sont contraints de trouver un travail de survie parce que les travailleurs sont frappés par la maladie pendant leurs années les plus productives et que les principaux soutiens de famille meurent. Les incidences de la pandémie du VIH/SIDA sont examinées plus en détail au [chapitre IV](#).

L'enquête de 1990/1991 sur la population active en *République-Unie de Tanzanie* a révélé certaines des caractéristiques de ceux qui travaillent dans le secteur informel. Leur niveau d'instruction est souvent faible: 46 pour cent d'entre eux n'ont reçu aucune éducation ou n'ont pas terminé l'école primaire, et moins de 4 pour cent ont suivi l'enseignement secondaire ou supérieur. Quant à la structure d'âge, 75 pour cent des travailleurs se situent dans la tranche 20 à 49 ans. L'économie informelle dans ce pays est caractérisée par un niveau élevé d'emploi indépendant (74 pour cent de l'emploi informel total); 14 pour cent sont des travailleurs familiaux non rémunérés et 12 pour cent seulement sont des salariés. Les entreprises du secteur informel sont de petites entreprises: 80 pour cent de l'ensemble des entreprises de ce secteur sont des entreprises unipersonnelles, et celles comptant plus d'une personne se situent principalement dans les secteurs des transports et de la construction. La plupart n'ont pas d'établissement formel: plus d'un tiers des activités informelles se déroulent au domicile du chef d'entreprise ou à côté, 20 pour cent n'ont pas de siège fixe, 10 pour cent se déroulent sur un marché, et 10 pour cent dans un espace ouvert ou dans la rue. Les femmes qui travaillent dans l'économie informelle non agricole sont fortement concentrées dans des activités qui sont un prolongement de leurs tâches domestiques: vente de bière de fabrication domestique, échoppes de produits alimentaires et autres formes de vente de produits alimentaires préparés; fabrication de nattes et de produits fibreux, de produits en argile, de produits alimentaires transformés et de produits en tissu. Les hommes, en revanche, avaient des activités informelles plus diversifiées dans le commerce, la fabrication, la construction, les services communautaires et personnels, les transports et l'extraction. Les activités des hommes nécessitent plus souvent un investissement en moyens de production. Les principaux clients des travailleurs de l'économie informelle, hommes comme femmes, sont des personnes (94 pour cent), suivies par les petites entreprises.

L'enquête sur le secteur informel à Dar es-Salaam, réalisée par le BIT en 1995, a montré que 41 pour cent des acteurs de l'économie informelle avaient opté pour ce secteur parce qu'ils ne pouvaient trouver d'autre travail ou que leur emploi précédent avait été supprimé, notamment dans le secteur public; 30 pour cent parce que leur famille avait besoin d'un revenu supplémentaire; 10 pour cent en raison de la possibilité de déterminer librement leur horaire et leur lieu de travail; et 9 pour cent seulement à cause de bonnes possibilités de revenus.

### *Amérique latine*

En *Amérique latine*, les données du BIT montrent que la proportion de l'emploi informel urbain par rapport à l'emploi urbain total est passée de 52 pour cent en 1990 à 58 pour cent en 1997<sup>10</sup>. L'augmentation constatée dans l'économie informelle a été

---

<sup>10</sup> F. Verdera: *Informality in Latin America: Recent trends, policies and prospects*, document établi pour le séminaire technique «Old and New Facets of Informality» du BIT, Genève, 2 mars 2001.



attribuée, d'une part, à la croissance de la population active suite à des facteurs démographiques, à une augmentation du taux d'activité, en particulier des femmes, et à une forte migration des zones rurales vers les villes, et, d'autre part, à la contraction de l'emploi dans l'économie formelle. En ce qui concerne la composition de l'économie informelle, on a observé une augmentation de l'emploi dans les petites et micro-entreprises, suivie d'une augmentation de l'emploi indépendant et d'une augmentation plus modeste du travail domestique. La définition est importante. On a vu en effet que, lorsque fut adoptée dans plusieurs pays d'Amérique latine, en 1998, une définition qui ramenait le seuil de dix à cinq travailleurs, la taille estimée de l'économie informelle a immédiatement diminué de 10 points de pourcentage (de 58 à 48 pour cent de l'emploi urbain total).

La majeure partie de la migration interne des pays d'Amérique latine concernait initialement l'exode rural vers les villes, qui a entraîné une urbanisation rapide. Il s'agissait essentiellement de migrants économiques à la recherche non seulement de revenus meilleurs mais aussi d'un meilleur accès aux soins de santé et aux établissements d'enseignement. Ces migrants internes trouvent essentiellement du travail dans l'économie urbaine informelle en tant que travailleurs indépendants ou que personnel de maison. Il y a aussi eu une migration internationale, qui a vu se déplacer des milliers de personnes des pays pauvres et en proie aux conflits vers les pays plus développés d'Amérique latine. Par exemple, la plupart des immigrants illégaux en Argentine provenant de la Bolivie, du Paraguay et du Pérou exercent des emplois informels ou temporaires, par exemple comme travailleurs domestiques, travailleurs du vêtement et travailleurs du secteur de la construction. Cette migration est en partie saisonnière, comme dans le cas des Nicaraguayens qui migrent au Costa Rica pour travailler à la récolte du café et de la canne à sucre.

Les documents relatifs aux marchés du travail au Brésil regroupent souvent les unités de travail indépendant et les travailleurs «illégaux» (c'est-à-dire non enregistrés) dans la définition et la mesure du secteur informel<sup>11</sup>. Au Brésil, l'emploi formel signifie que le travailleur possède un livret (ou carte) d'emploi. L'emploi est informel lorsque le travailleur ne possède pas cette carte, ce qui signifie que la relation d'emploi n'est pas enregistrée auprès du ministère du Travail et n'est donc pas protégée légalement par le Code du travail. Cette situation rend l'emploi précaire et le prive de protection sociale. D'après l'enquête nationale annuelle sur les ménages de 1999 (Pesquisa Nacional de Amostras a Domicilio – PNAD), le taux d'évasion de la sécurité sociale dans le secteur privé s'élevait à 62 pour cent des 64 millions de personnes occupées dans ce secteur, contre 53 pour cent en 1985. Le taux d'informalité est plus élevé chez les femmes (66 pour cent) que chez les hommes (59 pour cent). Le taux de croissance de l'informalité au cours de la période 1985-1999 était également plus élevé pour les femmes. On trouve les niveaux d'évasion de la sécurité sociale les plus élevés dans l'agriculture (90 pour cent) et dans la construction (72 pour cent). L'enquête concernait aussi le travail des enfants de la tranche d'âge 10-14 ans. En 1998, 15 pour cent des enfants de cet âge au Brésil travaillaient: 36 pour cent dans des zones rurales et 8 pour cent dans des zones urbaines. Le nombre de garçons qui travaillaient était plus du double de celui des filles. Du côté positif, on a observé un recul du travail des enfants dans les zones métropolitaines au cours des vingt dernières années: leur pro-

<sup>11</sup> M. C. Neri, *op. cit.*

portion dans la tranche d'âge 10-14 ans est tombée d'environ 12 pour cent en 1982 à moins de 4 pour cent en 1999.

### *Europe centrale et orientale et pays de la CEI*

Dans les *pays en transition d'Europe centrale et orientale et dans la CEI*, l'économie informelle revêt de nombreuses formes: activités de subsistance (agriculture de subsistance sur de petites parcelles privées, petit commerce, etc.), travail non déclaré/non enregistré, entreprises non réglementées ou non autorisées, tourisme commercial avec les pays ou régions voisins, activité d'évasion fiscale (embauche de travailleurs indépendants plutôt qu'établissement de contrats de travail, tenue d'une double comptabilité par les entreprises, paiement d'une partie des salaires «au noir», etc.), voire activités illégales et criminelles.

Avant la période de transition, le secteur privé non agricole était négligeable, voire interdit dans la plupart des pays du bloc soviétique. Cela étant, il existait néanmoins une économie informelle sous la forme de travail non déclaré, par exemple dans la construction et l'entretien de maisons familiales ou d'appartements, la fourniture de services aux ménages et aux personnes, et la production et la vente de produits agricoles, outre certaines activités illégales telles que le change illégal de devises, la vente de médicaments, etc. Suite au passage à l'économie de marché, l'économie informelle a connu une expansion rapide au départ, du moins en partie, des segments qui existaient déjà. Les causes fondamentales de cette expansion sont à mettre en rapport avec les transformations économiques et sociales, les disparitions d'emplois et l'effondrement des systèmes d'assurance sociale, et la diminution des revenus réels de larges tranches de la population. Parmi les autres raisons, on peut citer les hiatus du système législatif (les grandes réformes n'ont pas intégré la nouvelle réalité économique) ainsi que la faiblesse des institutions et des mécanismes d'exécution.

Une étude faite récemment en *Roumanie* a établi que 46 pour cent de l'ensemble des chômeurs de l'enquête exerçaient une activité informelle quelconque et que, sur ce nombre, 28 pour cent avaient plus de deux métiers dans le «secteur non officiel». Un faible pourcentage seulement de ces personnes exerçait une activité indépendante pour des raisons d'évasion fiscale; elles travaillaient essentiellement sans contrat légal et de manière non permanente. La plupart de ces emplois étaient occasionnels et mal rémunérés et pratiqués par les personnes et non par les entreprises. A Bucarest, où les possibilités d'emploi étaient plus nombreuses et où les versements au titre des allocations de chômage étaient réguliers et d'un montant raisonnable, l'incitation à s'engager dans des activités informelles était moins forte. Dans les zones rurales où, malgré la récente redistribution des terres, les prestations sociales étaient faibles et le taux de chômage élevé, la motivation à s'engager dans des activités informelles était forte, pour une question de survie<sup>12</sup>. De plus, celui qui possède plus d'une certaine superficie de terres est considéré comme ayant une activité économique et ne peut introduire une demande d'allocations de chômage.

En *Pologne*, cependant, une enquête spéciale sur la population active consacrée à l'«économie occulte» (le travail non enregistré), effectuée en 1998, a établi que 5 pour

<sup>12</sup> A. Pippidi; S. Ionic; D. Mandruc: *In the shadows: Informal economy and the survival strategies of the unemployed in the Romanian transition*, Working Papers in Public Policy n° 18 (Roumanie, Centre roumain de politique publique, 2000).

cent seulement de la population âgée de 15 ans ou plus exerçait leur activité dans l'«économie occulte». L'activité non enregistrée était plus répandue chez les femmes que chez les hommes. On observe un recul du travail non enregistré par rapport à une enquête similaire effectuée en 1995, qui avait montré que la proportion des personnes exerçant des activités informelles représentait 8 pour cent de la population active. On attribue essentiellement ce recul à l'amélioration générale du marché de l'emploi au cours de cette période ainsi qu'à la création d'un plus grand nombre de possibilités d'emploi dans l'économie formelle. Par ailleurs, la législation, notamment du travail, s'est améliorée, de même que les mécanismes institutionnels d'application.

Dans la *Fédération de Russie*, les estimations du nombre de personnes qui relèvent de l'économie informelle varient énormément. L'une d'elles évalue à 5 pour cent au plus de la population active le nombre de personnes qui exercent une activité informelle à titre d'emploi principal, à 10 pour cent celles qui ont un deuxième emploi régulier, formel ou informel, et à un tiers environ celles qui exercent une activité informelle à titre occasionnel<sup>13</sup>. Le Centre panrusse de recherche sur l'opinion publique (VTsIOM) a effectué une enquête spéciale qui a établi que 11,6 pour cent de la population active avait comme activité principale un emploi dans le secteur informel<sup>14</sup>. Quant aux autres estimations russes relatives à l'emploi accessoire non enregistré, généralement occasionnel, les sources russes varient de 35 à 90 pour cent de la population active. On peut dire d'une manière générale que le travail non enregistré est sensiblement plus fréquent dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) que dans les pays d'Europe centrale, et il n'existe guère d'indication d'un recul dans ce domaine.

### Asie

En Asie, la proportion des travailleurs informels est comprise entre 45 et 85 pour cent de l'emploi non agricole, et entre 40 et 60 pour cent de l'emploi urbain<sup>15</sup>. Dans certaines régions de l'*Asie de l'Est*, notamment en République de Corée, à Hong-kong (Chine), au Japon et à Singapour (Chine), l'économie informelle a reculé parallèlement à l'expansion du secteur manufacturier et industriel et à la création résultante d'emplois dans l'économie formelle. L'importance croissante accordée à l'éducation et à la formation a permis à la main-d'œuvre de répondre à la demande croissante de travailleurs plus qualifiés. Cet accroissement de la demande est allé de pair avec un élargissement de la protection sociale, une augmentation des salaires et une amélioration des conditions de travail. Une des conséquences a été la nécessité de trouver des sources de main-d'œuvre moins coûteuse pour les tâches répétitives et à forte intensité de main-d'œuvre dans les industries manufacturières, notamment la confection, les jouets et l'électronique. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, une grande partie de cette production s'est déplacée vers l'Asie du Sud-Est d'abord, vers l'Asie du

<sup>13</sup> S. Clarke: *Making ends meet in a non-monetary market economy* (Centre for Comparative Labour Studies, Université de Warwick).

<sup>14</sup> Il est fait allusion à cette enquête dans le Programme pour l'emploi 1998-2000 du ministère du Travail et du Développement social de la Fédération de Russie.

<sup>15</sup> J. Charnes, cité dans *Women in Informal Employment (WIEGO)*, deuxième réunion annuelle, 22-24 mai 2000, Cambridge, Massachusetts.

Sud ensuite, une grande partie du sourçage restant implantée en République de Corée, à Hong-kong (Chine) et au Japon.

Une des estimations, basée sur des enquêtes sur la population active en Thaïlande, fait état d'un recul de l'économie informelle de 60 à 57 pour cent de l'emploi total à Bangkok entre 1980 et 1994, à l'époque de la phase de forte expansion économique. En 1999, toutefois, elle avait rejoint le niveau de 60 pour cent. Il s'agissait d'un effet différé de la récession économique qui avait débuté en 1997<sup>16</sup>. Il est probable que des fluctuations similaires de la taille de l'économie informelle se sont également produites dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est affectés par ces phénomènes. On a aussi relevé des modifications dans la composition du secteur informel. Pendant la phase d'expansion, le nombre de petites et de micro-entreprises a augmenté en réponse à la croissance des marchés et de la demande de biens et de services. En réalité, une étude faite à Yogyakarta en Indonésie a montré que l'économie informelle a connu un développement plus rapide pendant les périodes de prospérité économique que pendant la récession économique, essentiellement en raison des possibilités accrues et de la capacité des entreprises du secteur informel à réagir aux nouvelles possibilités du marché sans avoir à se conformer aux pratiques administratives et commerciales qui inhibent la réaction des entreprises du secteur formel aux signaux du marché et à la demande accrue<sup>17</sup>. Toutefois, lorsqu'une économie traverse une phase de déclin, on assiste à une augmentation des activités économiques «de survie» qui témoigne du rôle d'amortisseur de l'économie informelle en périodes de crise économique. Cette expansion entraîne une marginalisation de l'activité et une main-d'œuvre caractérisée par un faible niveau de productivité, une faiblesse des revenus et des niveaux de vie bas<sup>18</sup>.

Le cas de la *Chine* est particulièrement intéressant. En effet, l'économie informelle était considérée comme inexistante à l'apogée du système d'économie dirigée, lorsque l'Etat assurait un emploi à chaque travailleur. Suite aux réformes économiques des années quatre-vingt-dix et, en particulier, à la restructuration des entreprises d'Etat accompagnée de suppressions massives d'emplois, de pressions croissantes sur le marché du travail, d'une augmentation du chômage, d'excédents croissants de main-d'œuvre rurale et d'un exode rural massif, l'Etat a toutefois adopté des politiques de promotion active du secteur informel, défini comme constitué d'unités de petite taille actives sur le plan économique qui se situent en dehors de la catégorie des entités juridiques. Ce secteur comprend *a*) les petites et micro-entreprises qui sont, normalement, des entreprises privées; *b*) les ateliers exploités par les ménages, qui se livrent à des activités simples de production et de services; *c*) les prestataires indépendants de services. Les travailleurs du secteur informel sont principalement des travailleurs licenciés et des chômeurs des zones urbaines, des jeunes en décrochage scolaire, certains travailleurs excédentaires d'entreprises dont l'activité a été réduite, des retraités, des travailleurs ruraux migrants et des personnes qui travaillent seules ou avec des

<sup>16</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, document d'information établi en vue du présent rapport (oct. 2001).

<sup>17</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The role of the informal sector through the stages of development and cycles of economic growth: the Asia evidence*, document présenté au séminaire technique du BIT «Old and New Facets of Informality», Genève, 2 mars 2001, p. 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 14.

partenaires à la production non agricole dans des zones rurales. Les emplois informels procurent à ces personnes un revenu supérieur à ce qu'il était précédemment. Par exemple, d'après une enquête effectuée par l'All China Federation of Trade Unions (ACFTU) relative aux travailleurs licenciés dans dix villes et un comté qui ont retrouvé un emploi, 65,7 pour cent d'entre eux environ avaient des revenus supérieurs à ce qu'ils étaient avant d'être licenciés. Les statistiques indiquent qu'entre 1996 et 1999, alors que l'emploi dans les entreprises et les collectifs d'Etat reculait de 28 pour cent, l'emploi dans les entreprises privées augmentait de 70 pour cent et l'emploi indépendant et celui des personnes travaillant pour des indépendants augmentait de 41 pour cent. Ces changements étaient particulièrement frappants chez les travailleuses, dont l'emploi dans les entreprises privées et «autonomes» a augmenté de 71 pour cent. On estime que 70 millions de personnes travaillent actuellement dans le secteur informel. C'est à Shanghai que l'emploi dans ce secteur a connu la croissance la plus rapide. On a vu s'y développer rapidement des «organismes et intermédiaires de placement dans le secteur informel». En 1999, on comptait quelque 8 835 organismes de ce type, offrant des services tels que la garde d'enfants à domicile et la livraison de marchandises aux ménages; 7 820 d'entre eux ont survécu et occupent quelque 104 000 travailleurs<sup>19</sup>.

Un rapport récent<sup>20</sup>, basé sur des informations provenant d'enquêtes, de sources indirectes, de témoins privilégiés, d'études de cas et de groupes témoins, donne certaines indications précieuses sur l'économie informelle en *Mongolie*. Par exemple, plus d'un tiers des acteurs de l'économie informelle qui ont été interrogés ont cité le pouvoir d'achat comme problème majeur. Plus d'un tiers mentionne l'absence d'environnement commercial et industriel porteur et les obstacles juridiques et réglementaires, notamment la corruption, l'absence de conduite correcte des affaires publiques et de transparence dans l'application des réglementations (voir encadré 2.1). Le grief le plus courant concernait l'absence de capital financier. Plus de 80 pour cent des personnes interrogées font appel à leurs économies personnelles ou à celles de leur famille, 11 pour cent empruntent à des personnes et un très petit nombre a recours aux prêteurs sur gages ou aux prêts bancaires. D'autres sources de capital de démarrage sont le «tourisme commercial» (ramener des marchandises d'autres pays pour les vendre en Mongolie), le crédit renouvelable et les paiements internationaux. Plusieurs travailleurs du secteur informel ont souligné qu'il était important d'être syndiqué pour protéger leurs intérêts et leurs droits. Ceux qui travaillent dans l'économie informelle semblent aussi avoir mis au point un certain nombre de stratégies pour faire face au risque et à l'incertitude, notamment en recourant à des méthodes de production à forte intensité de main-d'œuvre pour diminuer les coûts; en se livrant à des activités multiples (la plupart des travailleurs ont plus d'un emploi, tant dans les zones urbaines que rurales); en vendant un large éventail de produits et en le modifiant souvent pour suivre l'évolution de la demande sur le marché; en s'efforçant de rendre leurs produits uniques; en veillant à disposer des emplacements commerciaux qui attirent le plus les clients (ce qui implique parfois de cultiver des

<sup>19</sup> Groupe de recherche de la Division de la formation et de l'emploi, ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Chine: *A research report on skill training in informal sector in China*, document d'information établi en vue du présent rapport, 2001 (voir aussi l'encadré 6.3 au chapitre VI du présent rapport).

<sup>20</sup> E. Morris: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs, and strategies* (Bangkok, Equipe consultative multidisciplinaire du BIT pour l'Asie de l'Est, 2001).

**Encadré 2.1. Impôts, amendes et redevances pour l'économie informelle en Mongolie**

- La police nous harcèle, nous les tenanciers d'échoppes de produits alimentaires. Or nous ne faisons que lutter pour vivre et survivre.
- Je vends du savon, des détergents et du shampoing sur le marché, mais l'administration du marché de Narantuul est très tracassière. Ils nous enquiquinent en exigeant des certificats d'hygiène et des livres comptables. Dès que quelque chose se passe, ils se précipitent pour nous coller des amendes et confisquer nos marchandises et nos stocks. Ils sont très durs avec nous.
- J'ai ouvert une boutique de crème glacée. La principale difficulté pour nous, c'est la hiérarchie administrative pour les patentes et les permis.
- Mon boulot, c'est vendre des fruits et des légumes dans la rue. Bien sûr, il a fallu filer un bakchich à l'autorité pour obtenir un bon emplacement.
- Avec ma famille, on vend des vêtements pour filles, des accessoires pour les cheveux et des bijoux de fantaisie achetés à Beijing. Le montant des droits de douane que nous payons pour importer les marchandises de Chine dépend uniquement du douanier de service.
- J'importe des pièces de rechange pour voitures de Russie, et le douanier nous oblige à lui filer un bakchich chaque fois que nous passons la frontière.
- Je fais toutes sortes de travaux de cordonnerie. Souvent, des sous-fifres de policiers viennent nous coller des amendes sans aucune raison. Si je suis occupé avec d'autres clients, ils menacent de me mettre à l'amende ou de me frapper. Certains exigent qu'on les serve pour rien.
- J'ai reçu de l'administration du marché l'autorisation de vendre de la farine. Je dois donner un échantillon de farine au type du service de l'hygiène chaque fois qu'il vient pour pouvoir la vendre. Je paye aussi une taxe journalière. Je ne comprends pas du tout à quoi elle sert.
- Quand j'ai quitté l'armée, j'ai monté une boutique de prêts sur gage. Le plus difficile pour démarrer, ça a été d'obtenir la licence. Je n'ai pas eu beaucoup de problèmes jusqu'ici. Mais les autorités du district viennent parfois encaisser des contributions. Ils ne nous disent pas où va cet argent.
- Malgré ma retraite de médecin, je n'arrivais pas à joindre les deux bouts. Alors j'ai monté un service de crédit. Il m'a fallu passer par toute une procédure administrative pour lancer l'affaire: il fallait obtenir une immatriculation au registre du commerce et un sceau de société, et payer à chaque fois. On ne voit pas à quoi servent ces paiements. Pour moi, ils vendent simplement du papier.

Source: Extraits d'interviews d'une étude de cas «Appui à l'élaboration des politiques et des programmes (AEPP) du BIT/PNUD concernant le secteur informel en Mongolie», cités dans E. Morris: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs, and strategies* (Bangkok, Equipe consultative multidisciplinaire du BIT pour l'Asie de l'Est, 2001), p. 41.

contacts ou de verser des pots-de-vin); en combinant les emplois saisonniers avec d'autres emplois; et en participant à des réseaux.

### *Pays industriels avancés*

Même dans les *économies avancées d'Europe et d'Amérique du Nord*, des processus sont en jeu actuellement qui sont créateurs de croissance dans différents segments de l'économie informelle. Des études<sup>21</sup> montrent que la lourdeur des réglementations de l'Etat constitue souvent une incitation à l'évasion fiscale, à l'abus des prestations sociales et à un certain nombre d'autres activités qui visent à s'assurer un revenu invisible. L'importance croissante accordée à une spécialisation souple a aussi facilité l'apparition de formes atypiques d'emploi même si, comme indiqué au [chapitre I](#), toutes les formes de travail flexible ne sont pas «informelles».

En 1998, la Commission européenne a adopté une Communication sur le travail non déclaré<sup>22</sup>, défini comme étant «toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics». On estime que cette activité représente de 7 à 16 pour cent du PIB de l'Union européenne, soit l'équivalent de 10 à 28 millions d'emplois ou 7 à 19 pour cent de l'emploi total déclaré. La commission identifie les facteurs qui contribuent à l'existence du travail non déclaré comme la hauteur des impôts et des cotisations sociales; une législation mal adaptée aux types nouveaux de travail; le poids des procédures administratives d'inscription de certains emplois ou les restrictions à l'accès à certaines professions; la présence d'un grand nombre d'entreprises petites et moyennes dans le tissu industriel; le fait que les entreprises des secteurs en déclin ont recours à de la main-d'œuvre non déclarée comme moyen de survivre sur un marché marqué par la concurrence; et l'acceptation culturelle: la participation à l'économie informelle est souvent perçue comme un échange de services qu'il n'est pas nécessaire de déclarer.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'ampleur exacte de l'économie parallèle (en particulier parce que sa définition diffère d'un Etat membre à l'autre), la Communication divise les Etats membres selon les groupes suivants. Dans le premier groupe, le niveau de l'activité non déclarée est relativement faible et avoisine 5 pour cent du PIB; il s'agit des pays scandinaves, de l'Irlande, de l'Autriche et des Pays-Bas. A l'autre extrémité, on trouve l'Italie et la Grèce, dont les économies parallèles représentent plus de 20 pour cent du PIB. Les autres Etats membres se situent entre ces deux extrêmes. Dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas, en Belgique et au Royaume-Uni, le travail non déclaré est généralement exercé par des hommes jeunes et qualifiés, tandis que les immigrants illégaux sont ressentis comme un problème important en France, en Allemagne et en Autriche (bien que les données semblent indiquer qu'il n'existe pas de groupe dominant dans l'économie parallèle). En Europe méridionale, les travailleurs non déclarés sont généralement des jeunes, des femmes qui travaillent à domicile et des immigrants illégaux (voir au [tableau 2.2](#) la ventilation des principales caractéristiques du travail non déclaré par Etat membre).

<sup>21</sup> M. Leonard: *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the U.S.* (Basingstoke, Macmillan Press, 1998); idem: «Coping strategies in developed and developing societies: The workings of the informal economy», *Journal of International Development* (Chichester), vol. 12, n° 8, nov. 2000.

<sup>22</sup> Commission européenne: *Communication de la Commission sur le travail non déclaré* (Bruxelles), COM(98)-219. Voir aussi: Observatoire européen des relations industrielles en ligne: «Commission targets undeclared work», site Web: <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>.

**Tableau 2.2. L'économie parallèle dans les Etats membres de l'Union européenne**

Pays	% du PIB	Caractéristiques principales du travail non déclaré
Allemagne	4-14	Exercé principalement par des immigrants illégaux et ceux qui exercent déjà un emploi déclaré. Les principaux secteurs sont la construction, l'hôtellerie-restauration, les transports, notamment le transport routier, le nettoyage et les activités culturelles
Autriche	4-7	Un dixième de l'ensemble des personnes en âge de travailler exercent une forme quelconque de travail non déclaré; 40 pour cent dans la construction et l'artisanat, 16 pour cent dans d'autres entreprises commerciales et industrielles, 16 pour cent dans les services, 13 pour cent dans les loisirs, et 15 pour cent dans d'autres métiers et services
Belgique	2-21	Principalement exercé par des hommes jeunes semi-qualifiés ou peu qualifiés. Les secteurs les plus touchés sont l'hôtellerie-restauration, le commerce de détail, la construction, le textile, les transports, les services aux ménages et l'agriculture
Danemark	3-7	Exercé par des travailleurs qualifiés et non qualifiés ainsi que par des étudiants, essentiellement dans le secteur des services privés (baby-sitting, nettoyage) et dans la construction
Espagne	10-23	Jeunes travailleurs, femmes et travailleurs qualifiés dans l'agriculture et les services, notamment les services privés
Finlande	2-4	Propre principalement aux hommes jeunes qualifiés dans les secteurs de la construction, de l'hôtellerie-restauration, du commerce de détail et des services de l'immobilier
France	4-14	Concerne tant les autochtones que les immigrants légaux et illégaux; leur proportion atteint 60 pour cent dans le secteur des services (essentiellement l'hôtellerie-restauration) et 27 pour cent dans la construction
Grèce	29-35	La principale source sont les immigrants légaux et illégaux, mais aussi les retraités, les étudiants et les femmes qui travaillent à domicile. Les principaux secteurs sont le textile, le tourisme, les transports et les services aux ménages
Irlande	5-10	Des étudiants et des personnes qui ont déjà un emploi dans l'économie officielle, principalement dans les secteurs de la construction et de la distribution
Italie	20-26	Exercé principalement par des jeunes, des femmes et des retraités dans les secteurs de l'agriculture, de la construction, des services privés et du textile
Luxembourg	s.o.	Faible volume de travail non déclaré, dans le secteur de la construction
Pays-Bas	5-14	Travailleurs qualifiés exerçant deux emplois; secteurs de l'hôtellerie-restauration, des taxis et de la messagerie, de l'industrie du métal et du vêtement
Portugal	s.o.	Principalement des immigrants illégaux et des femmes dans les secteurs du textile, du commerce de détail et de la construction
Royaume-Uni	7-13	Hommes et travailleurs qualifiés dans la construction, les marchés ambulants, et l'hôtellerie-restauration
Suède	4-7	Exercé principalement par des indépendants ou des hommes qualifiés dans les services privés, l'hôtellerie-restauration et le nettoyage

s.o.: sans objet.

Source: Observatoire européen des relations industrielles en ligne: «Commission targets undeclared work», <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>.



Aux *Etats-Unis*, on observe de plus en plus certaines formes d'emploi informel dans des secteurs comme l'électronique et la confection, dans lesquels des travailleurs venant d'Amérique latine et d'Asie, en particulier des femmes, sont souvent employés dans des conditions similaires à celles des ateliers clandestins<sup>23</sup>. D'autres formes de travail flexible se sont aussi développées et ont modifié la nature des marchés du travail aux *Etats-Unis* et au Canada ainsi que dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE). Ces formes entraînent des implications nouvelles en ce qui concerne les relations d'emploi et l'intégration de ces formes dans la législation du travail et de la protection sociale. Par exemple, outre la croissance de l'emploi temporaire et à temps partiel, les entreprises ont sous-traité la fonction d'embauche en s'adressant à des bureaux de placement privés, ce qui a entraîné une augmentation non négligeable du nombre de travailleurs intérimaires (au Canada, le nombre de personnes employées par des agences d'intérim a triplé dans les années quatre-vingt). Le télétravail a, lui aussi, connu un développement rapide (une étude menée en 1994 a estimé à 7 millions le nombre de télétravailleurs aux *Etats-Unis* et prévoit que ce nombre atteindra 25 millions d'ici à 2000)<sup>24</sup>. Il existe aussi un groupe relativement modeste mais non négligeable de «conseillers» qui «opèrent généralement en dehors du système réglementaire classique, de sorte que celui-ci n'entrave pas leur emploi». On ne peut toutefois pas les assimiler ou les comparer aux autres travailleurs informels: ce sont, en réalité, des indépendants qui ont des compétences spécifiques dans un certain domaine, par exemple le conseil en gestion, et leurs contrats sont généralement des contrats personnalisés adaptés aux besoins de l'entreprise et à leurs capacités<sup>25</sup>.

Le *Japon* est la nation industrielle la plus avancée d'Asie. On pourrait dès lors s'attendre à ce que l'économie informelle y soit de taille modeste. Certaines indications montrent toutefois qu'elle est plus importante qu'escompté. Le recensement démographique de 1995, par exemple, a révélé que, sur les 64 millions de personnes exerçant un emploi, 8 pour cent étaient des indépendants travaillant seuls, 7 pour cent des travailleurs familiaux et moins d'un pour cent des personnes exerçant un artisanat à domicile. Les travailleurs familiaux (82 pour cent) et les artisans travaillant à domicile (94 pour cent du total des travailleurs à domicile) étaient majoritairement des femmes. Les travailleurs familiaux se trouvaient essentiellement dans les secteurs de l'agriculture, du commerce de gros et de détail et dans l'hôtellerie-restauration. Toutefois, les enquêtes annuelles indiquent que le travail à domicile n'a cessé de régresser entre 1995 et 1999.

### *Le travail des enfants dans l'économie informelle*

Toute tentative de mise en carte de l'économie informelle ne peut ignorer la présence du travail des enfants. C'est dans l'économie informelle que l'on trouve la plupart des cas de travail des enfants, souvent sous les formes les plus clandestines et les

<sup>23</sup> Nations Unies: *Etude mondiale de 1999 sur le rôle des femmes dans le développement: la mondialisation et ses conséquences sur les femmes et l'emploi* (New York, 1999), p. 23.

<sup>24</sup> Voir G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999), pp.105 à 112.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 107.

plus dangereuses de travail, y compris le travail forcé et l'esclavage. Les enfants sont les personnes les plus vulnérables à tous les aspects négatifs de l'informalité. On estime à 211 millions le nombre d'enfants de 5 à 14 ans qui travaillent dans le monde; 111 millions au moins d'entre eux exercent des activités dangereuses et dans des conditions d'exploitation<sup>26</sup>. C'est en Afrique subsaharienne que le nombre relatif des enfants qui travaillent est le plus élevé: 29 pour cent environ des enfants de 5 à 14 ans travaillent, contre 19 et 16 pour cent en Asie et en Amérique latine. En chiffres absolus, c'est l'Asie qui compte le plus grand nombre d'enfants qui travaillent. Le travail des enfants existe également dans les pays industriels. Dans les pays d'Europe méridionale, par exemple, on trouve des enfants qui travaillent dans les activités saisonnières, le commerce de rue, les petits ateliers et le travail à domicile. Le phénomène est aussi en train d'apparaître dans plusieurs économies en transition d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale.

En période de crise économique, le nombre des enfants qui travaillent a tendance à augmenter. Par exemple, les familles indonésiennes pauvres se sont efforcées de s'adapter à la crise financière de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix en recourant davantage au travail des enfants. La proportion des enfants et des jeunes dans le travail agricole était beaucoup plus forte en 1998 que l'année précédente, même si leur nombre avait diminué dans la construction, le commerce et les industries manufacturières. L'exemple sans doute le plus frappant d'informalisation du travail suite à la crise économique fut toutefois le développement du travail effectué dans la rue, principalement aux carrefours animés des grandes villes. On a estimé que le nombre d'enfants des rues est passé de 10 000-15 000 avant la crise à 50 000 environ au milieu de 1998, dont un tiers se trouverait à Djakarta et dans les districts qui entourent cette ville<sup>27</sup>.

Des 211 millions d'enfants qui travaillent, 102 millions environ sont des filles, qui risquent davantage que les garçons de commencer à travailler tôt, d'être moins rémunérées pour le même travail, d'effectuer de nombreuses heures de travail, et de travailler dans des secteurs clandestins et non réglementés où elles sont particulièrement exposées à l'exploitation et aux mauvais traitements, y compris à la prostitution infantile, l'esclavage, la vente et le trafic des enfants, la servitude pour dettes et l'asservissement. Bien que les données disponibles montrent que le travail concerne davantage les garçons que les filles, de nombreuses enquêtes statistiques sous-estiment sans doute le nombre de filles qui travaillent parce qu'elles ne tiennent pas compte du volume souvent important des activités économiques non rémunérées exercées dans ou autour des ménages. Les filles doivent souvent abandonner l'école pour permettre à leurs parents d'aller travailler, ou s'occuper des enfants plus jeunes, des membres malades ou des handicapés du ménage. Si ce travail était comptabilisé, le nombre de filles qui travaillent pourrait même être supérieur à celui des garçons.

Une des formes les plus visibles de travail des enfants dans l'économie informelle est celle qui se déroule dans la rue, en particulier dans les grandes villes. Ces dix dernières années, le nombre des enfants des rues a augmenté dans les endroits marqués par les conflits armés, notamment à Freetown en Sierra Leone et à Monrovia au

<sup>26</sup> Chiffres fournis par le BIT/IPEC.

<sup>27</sup> C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, document de travail du BIT/IPEC 2000 (Genève, BIT, 2000), p. 21.

Libéria, en Afrique subsaharienne suite à la pandémie du VIH/SIDA, et dans les villes d'Asie du Sud-Est suite à la crise économique de la fin des années quatre-vingt-dix. Beaucoup d'enfants se livrent à la mendicité, aux larcins ou autres formes de petite criminalité, mais ils sont beaucoup plus nombreux à laver des voitures, à cirer les souliers, à colporter, à livrer des marchandises et à effectuer d'autres activités des rues pour assurer leur subsistance quotidienne et, parfois, celle de leur famille<sup>28</sup>.

Parmi les autres formes de travail des enfants dans l'économie informelle, on peut citer le travail en famille ou à domicile (travail domestique, travail à la pièce en sous-traitance); la fabrication (artifices, allumettes, vêtements, meubles); la briqueterie, la taille de la pierre, le tissage; le travail physique lourd tel que le chiffonnage, la construction, l'agriculture commerciale; et même la prostitution et le trafic de stupéfiants.

Les données existantes révèlent que la fréquence du travail des enfants est deux fois plus élevée en moyenne dans les zones urbaines que dans les zones rurales. La grande majorité des enfants qui travaillent exerce des activités agricoles et connexes et les enfants des zones rurales, en particulier les filles, entament souvent une activité économique à un très jeune âge, parfois dès l'âge de 5 ans.

#### LES FACTEURS QUI FAÇONNENT ET TRANSFORMENT L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Les exemples ci-dessus révèlent le caractère extrêmement hétérogène de l'économie informelle et semblent indiquer que d'importantes forces sont en jeu qui sont en train d'élargir le volume de l'économie informelle, d'en modifier de nombreuses caractéristiques et de relier entre elles l'économie informelle et formelle, et ces forces s'appliquent rarement de manière égale aux hommes et aux femmes. La présente section met en évidence certaines des forces principales qui agissent et vise à montrer qu'elles sont le fruit «de l'interaction de facteurs économiques, politico-institutionnels et sociologiques. Cette conclusion met ainsi en cause l'analyse monocausale de l'informalité (prééminence du droit)»<sup>29</sup>. Les chapitres suivants du rapport abordent ces causes sous-jacentes de l'informalité.

#### *Cadres législatifs et institutionnels*

L'informalité a souvent été définie comme désignant les activités qui se situent en dehors ou aux marges de la loi. Il est donc essentiel d'examiner le cadre législatif et institutionnel d'un pays. Trois types de législation et de réglementation sont importants: les réglementations commerciales ou économiques qui régissent la création et l'exploitation des entreprises, les lois qui ont trait aux droits de propriété qui pourraient influencer sur la capacité de transformer les actifs en moyens de production, et la législation sur le travail qui régit les relations d'emploi et les droits et la protection des travailleurs. Nous devons tenter de voir si la conception des lois et des institutions

<sup>28</sup> Voir M. Ueda: *Desk review of IPEC action programmes on the worst forms of child labour: Street working children (1992-2000)* (Genève, BIT, 2000), document provisoire.

<sup>29</sup> C. Maldonado: «Entre l'illusion de la normalisation et le laisser-faire: Vers la légalisation du secteur informel», *Revue internationale du Travail* (Genève), vol. 134, n° 6, 1995, p. 727.

existantes influe positivement ou négativement sur les coûts et les bénéfices qu'entraîne pour les entreprises et les travailleurs le fait de passer au secteur formel ou informel et de s'y maintenir. «Il faut accorder une place plus grande à l'analyse, sous l'angle des personnes qui tentent de créer une petite entreprise, des coûts et des obstacles liés à l'existence d'une réglementation qui les concerne, et, sous l'angle des salariés embauchés au titre de contrats informels n'offrant pas de protection, des coûts qu'entraîne pour eux le fait que leurs employeurs esquivent les réglementations du travail»<sup>30</sup> (c'est ce que tentent de faire les [chapitres III et VI](#)).

Les activités économiques formelles sont plus souvent présentes dans un environnement propice aux investissements et aux affaires et dans lequel le respect des réglementations n'entraîne pas un coût prohibitif. L'informalité est souvent la réponse d'acteurs économiques qui sont incapables de faire face à des règles et règlements complexes ou hors de propos ou qui entraînent des coûts prohibitifs, ou qui n'ont pas accès aux institutions du marché. Les règles et règlements qui ont une incidence sur les activités économiques déterminent les coûts des transactions. «Lorsque ces règles et règlements sont efficaces par rapport au coût, sont prévisibles et fournissent les informations requises pour les entreprises, les personnes sont plus enclines à s'y conformer et à en payer le coût. Les règlements mal conçus, lourds et qui impliquent de traiter avec une administration corrompue et inefficace alourdissent le coût des transactions, incitent à ne pas les respecter, entravent la participation à l'économie et encouragent la corruption endémique, empêchant ainsi les chefs d'entreprise de participer à l'économie formelle»<sup>31</sup>. Les coûts des transactions peuvent résulter des démarches suivantes: obtenir une autorisation d'exploiter une entreprise; acquérir un titre de propriété sur un terrain ou obtenir un bail de location; accéder aux facilités de crédit; faire exécuter les contrats et avoir accès aux institutions judiciaires; obtenir l'accès aux télécommunications, à l'électricité et à d'autres services publics tels que l'eau; étudier et respecter une masse de lois et de règlements; obtenir des informations et l'accès, s'agissant des matières premières, des prix, des clients potentiels et des sources d'approvisionnement en marchandises et en services; les charges salariales et sociales; les coûts liés à la fiscalité<sup>32</sup>. La recherche montre que, souvent, ces coûts dépassent largement la capacité des petites entreprises et des chefs d'entreprise potentiels.

Simplifier les règles et les procédures économiques et diminuer les coûts des transactions encouragerait l'activité d'entreprise et faciliterait la formalisation. Simplifier les lois et règlements n'est pas synonyme de déréglementation totale. Il est important de se souvenir que les lois ne font pas qu'entraver l'esprit d'entreprise et la formalisation: elles peuvent aussi jouer un rôle de facilitation et d'habilitation et servir à faire respecter les principes et les droits fondamentaux. Un système législatif porteur peut offrir la sécurité, des incitations, des sauvegardes et protections, limiter les responsabilités, prévoir des règles de succession et permettre la conversion des dettes. Actuellement, les entreprises du secteur informel n'ont pas accès à ces lois porteuses et ne peuvent donc bénéficier des avantages dont jouissent les entreprises de l'économie formelle.

---

<sup>30</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, document d'information établi en vue du présent rapport (Genève, nov. 2001), p. 12.

<sup>31</sup> S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, document provisoire, 2001.

<sup>32</sup> *Ibid.*

Les lois qui régissent les droits de propriété et l'attribution de titres pour les pauvres ont également été identifiées comme une cause d'informalité dans plusieurs pays en développement. La recherche effectuée par Hernando de Soto et l'Institut pour la liberté et la démocratie qu'il a créé au Pérou démontre de manière convaincante que les pauvres détiennent effectivement des biens mais que ceux-ci constituent un «capital dormant», parce que détenus sous des formes qui ne sont pas reconnues par le système juridique et qu'ils ne peuvent dès lors être utilisés pour créer des moyens de production utilisables par les pauvres pour des activités économiques formelles<sup>33</sup>.

Lorsque les entreprises se situent en dehors du cadre juridique et réglementaire, il en va de même des travailleurs qui, dans ce cas, ne bénéficient pas de la protection de la loi. Il se peut aussi que les travailleurs fassent partie de l'économie informelle parce que la législation du travail en vigueur ne s'applique pas ou n'a pas été appliquée à leur situation d'emploi «irrégulière» ou atypique. Dans beaucoup de pays, la législation du travail est conçue pour protéger les «salariés» plutôt que les «travailleurs» et pour ne s'appliquer que lorsqu'il existe des relations employeur/travailleur non ambiguës. Les réformes de cette législation n'ont pas suivi le rythme des changements de l'organisation du travail associés à la spécialisation souple et aux filières mondiales (décrits ci-dessous).

Les structures et les procédures institutionnelles au niveau national et local jouent un rôle capital, s'agissant d'encourager la formalité ou l'informalité. Elles conditionnent la manière dont les lois et règlements sont appliqués, les coûts transactionnels liés à l'observation de la législation et des réglementations, et l'accès aux marchés, aux informations, aux ressources et à la technologie. Des institutions fortes et efficaces épargnées par la corruption, qui offrent un accès équitable à tous les clients potentiels, qui sont transparentes et cohérentes dans l'application des règles et des règlements, qui protègent et font appliquer les obligations contractuelles et qui respectent les droits des travailleurs inciteraient à un plus grand respect des réglementations de l'activité commerciale et industrielle et des règlements du travail et favoriseraient le travail décent pour tous.

Une meilleure compréhension des inefficacités institutionnelles, notamment l'identification des structures et procédures institutionnelles précises qui imposent des contraintes à la formalisation, pourrait faciliter la réforme de ces institutions. Il importe aussi de comprendre les institutions extralégales, ainsi que les normes et procédures qui régissent les activités des travailleurs et des entreprises dans l'économie informelle. Certaines de ces institutions et normes informelles peuvent être plus «démocratiques» que celles de l'économie formelle, et il serait utile de tirer parti de leurs points forts et de leur accessibilité.

### *Croissance économique, création d'emplois et économie informelle*

Un des facteurs fondamentaux qui expliquent l'existence de l'économie informelle est lié aux structures de la croissance économique. Certains pays ont connu, ces

<sup>33</sup> *Economic Reform Today*: «Securing property rights: The foundation of markets», une interview de Hernando de Soto par le Center for International Private Enterprise, <http://www.cipe.org/ert/e19/desoto.php3>, 20 déc. 2001. Voir aussi H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (New York, Basic Books, 2000).

dernières décennies, une croissance faible ou nulle, tandis que d'autres se sont concentrés sur la croissance à forte intensité d'investissement, ce qui a produit une «croissance sans emploi». Dans les deux contextes, le nombre d'emplois créés est insuffisant par rapport à celui des demandeurs d'emploi, ce qui contraint les personnes à trouver de l'emploi ou à créer leur propre travail dans l'économie informelle. De nombreux pays en développement ont adopté des politiques qui favorisent l'investissement étranger, les grandes sociétés et les industries manufacturières et ont négligé le secteur agricole, alors que l'essentiel de leur population vit encore dans les zones rurales et continue à dépendre dans une large mesure de l'agriculture. Dans les pays qui connaissent une forte croissance liée aux hautes technologies, la demande de qualifications de pointe réduit la quasi-totalité des personnes qui n'ont pas ces qualifications à chercher du travail dans l'économie informelle. En revanche, il peut y avoir dans certains pays ou secteurs une «croissance par le bas»: les petites et micro-entreprises y sont extrêmement dynamiques et créent davantage d'emplois que l'économie formelle.

Dans ce contexte, l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT<sup>34</sup> joue un rôle essentiel. Pour relever le défi de la création d'un milliard d'emplois productifs au cours des dix prochaines années, l'Agenda global pour l'emploi met l'emploi productif au cœur des politiques économiques et sociales et appelle à la coordination de la politique de l'emploi aux niveaux mondial et national. La mobilisation efficace des forces du changement (à savoir le commerce, la finance et l'investissement, les technologies, l'esprit d'entreprise et les structures de production et de consommation) et la gestion correcte du changement (par le développement des compétences, la promotion de la protection sociale et de la santé et la sécurité au travail, des politiques actives du marché, des politiques fiscales et d'investissement appropriées et le dialogue social) devraient permettre la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et le renforcement des potentialités de croissance économique. Il serait alors beaucoup moins nécessaire que les personnes optent pour des emplois de médiocre qualité dans l'économie informelle. Actuellement, la plupart de ceux qui rejoignent l'économie informelle le font parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi dans l'économie formelle et ne peuvent se permettre d'être des chômeurs déclarés. La question vitale de la création d'emplois de qualité qui soient formels, protégés et décents est abordée au **chapitre VI**.

Il faut aussi se souvenir que l'économie informelle contribue de deux manières au moins à la croissance économique. Premièrement, dans bon nombre de pays, la production et les salaires modestes des travailleurs informels contribuent à la croissance des industries, y compris des principales industries exportatrices. Deuxièmement, la production des entreprises informelles contribue également à la croissance économique. Les tentatives récentes d'estimation de la contribution de l'économie informelle au PIB<sup>35</sup> situent cette contribution entre 7 et 38 pour cent du PIB total dans 14 pays de l'Afrique subsaharienne, entre 16 et 32 pour cent en Asie et entre 12 et 13 pour cent au Mexique. En Inde, le Conseil national de recherche en économie appliquée a calculé que l'économie informelle (appelée «secteur non structuré») génère quelque 62 pour

<sup>34</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: document de travail*, et idem: *Agenda global pour l'emploi: résumé*, Forum global sur l'emploi, Genève, 1-3 nov. 2001.

<sup>35</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, *op. cit.*, pp. 14 et 15. Les estimations ont été faites par J. Charnes avec l'aide de la Division de statistique de l'ONU.

cent du PIB, 50 pour cent de l'épargne nationale brute et 40 pour cent des exportations nationales.

*La restructuration économique, la crise économique  
et l'économie informelle*

Une autre série de facteurs intéresse l'ajustement économique lié aux réformes ou aux crises économiques. Il est généralement admis aujourd'hui que les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix qui, dans beaucoup de pays, ont entraîné la montée de la pauvreté, du chômage et du sous-emploi ont contribué à l'extension de l'économie informelle. Il s'ensuit que les institutions financières internationales, principaux auteurs de ces politiques, mettent aujourd'hui l'accent sur l'éradication de la pauvreté et sur le développement durable, même si elles continuent à accorder trop peu d'attention aux implications de leurs politiques pour l'emploi.

La crise financière de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix dans un grand nombre d'économies asiatiques a aussi constitué un facteur sous-jacent important. La recherche du BIT a montré que, sous le choc de la crise financière, l'économie informelle s'était développée, renversant ainsi les gains enregistrés précédemment par les travailleurs pauvres suite à la situation de marché étroit créée par la croissance économique rapide des années précédentes dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est. L'expansion de l'économie informelle pendant la crise économique correspond «à la croissance des activités économiques plus marginales et à l'intégration, dans l'économie, d'un nombre accru de travailleurs dont la productivité et les revenus étaient inférieurs à la moyenne»<sup>36</sup>. En Thaïlande, par exemple, pendant la crise économique, ce sont les activités de production informelles, notamment la fabrication de meubles, qui se sont développées et moins de Thaïlandais étaient disponibles pour travailler comme bonnes ou éboueurs. Mais, avec la crise économique, ce sont ces activités moins nobles qui ont refait surface.

C'est en particulier dans les économies en transition, mais ailleurs aussi, que la restructuration économique et les dégraissages qui l'ont accompagnée n'ont guère laissé aux travailleurs dont l'emploi était supprimé d'autre choix que de rejoindre l'économie informelle. Par exemple, la restructuration des entreprises en Chine, où quelque 9 millions de travailleurs ont été licenciés dans les zones urbaines, a été une des raisons importantes qui ont déterminé les politiques publiques de promotion de l'emploi informel flexible comme principal moyen de lever les pressions sur l'emploi.

Dans beaucoup de pays en développement, les salaires du secteur public ne suffisent pas à entretenir une famille et les travailleurs (ou les membres de leur famille) sont contraints de compléter leur revenu en cherchant du travail dans l'économie informelle. Ce type de situation est largement répandu en Afrique<sup>37</sup>, mais ne se limite pas aux pays en développement.

<sup>36</sup> A. T. M. Nurul Amin: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, op. cit.

<sup>37</sup> A. M. Tripp: *Changing the rules: The politics of liberalization and the urban informal economy in Tanzania* (Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1997).

Les chômeurs dans les pays en transition, voire dans les pays développés, sont souvent incapables de s'en sortir avec leurs allocations de chômage, lorsqu'elles existent, et sont contraints de compléter ce revenu par une série d'activités informelles ou par le troc, en prenant soin d'éviter toute reconnaissance formelle qui pourrait les priver de leurs droits<sup>38</sup>.

### *La pauvreté et l'économie informelle*

Etre pauvre signifie qu'on ne peut se permettre d'être ouvertement au chômage et que «n'importe quel emploi ou presque vaut mieux que pas d'emploi du tout». Par conséquent, la croissance de la pauvreté est une des raisons sous-jacentes de la croissance de l'économie informelle. Toutefois, les liens entre le fait de travailler dans l'économie informelle et le fait d'être pauvre ne sont pas toujours simples. D'une part, les emplois dans l'économie informelle ne produisent pas nécessairement des revenus dérisoires. Les études préliminaires réalisées en vue de la publication du présent rapport indiquent qu'en réalité beaucoup de personnes dans l'économie informelle, en particulier les indépendants, ont un revenu supérieur à celui des travailleurs semi-qualifiés ou peu qualifiés dans l'économie formelle. On trouve, dans l'économie informelle, beaucoup d'innovation et de nombreux segments marqués par une croissance dynamique, dont certains exigent beaucoup de connaissances et de compétences. L'un d'entre eux concerne le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC), en expansion rapide dans les grandes villes de l'Inde<sup>39</sup>. D'autre part, faire partie de l'économie formelle ne garantit pas d'échapper à la pauvreté. Malheureusement, beaucoup de travailleurs de l'économie formelle ne parviennent jamais à se dégager de l'extrême pauvreté, en particulier dans les pays en développement et en transition où les rémunérations dans la fonction publique et les entreprises d'Etat peuvent ne pas suffire à assurer la subsistance.

Cela étant, on ne peut nier que c'est la pauvreté qui contraint la plupart des personnes à opter pour des emplois peu attrayants dans le secteur informel, et les faibles revenus que ces emplois génèrent créent un cercle vicieux de pauvreté. Dans l'ensemble, les revenus moyens dans l'économie informelle sont de loin inférieurs à ceux de l'économie formelle. C'est dans l'économie informelle, en particulier dans les zones rurales, que l'on trouve essentiellement les travailleurs pauvres. Soixante-quinze pour cent des pauvres des pays en développement vivent dans des zones rurales et exercent des activités qui, pour la plupart, se situent en dehors du champ de l'économie formelle organisée, que ce soit dans l'agriculture ou dans des activités rurales non agricoles<sup>40</sup>. Les politiques qui visent à la fois l'économie informelle et l'atténuation de la pauvreté ne peuvent dès lors ignorer l'agriculture rurale.

<sup>38</sup> M. Leonard: *Invisible work*, *op. cit.*; idem: «Coping strategies in developed and developing societies», *op. cit.* Voir aussi K. Gërkhani: *Politico-economic institutions and the informal sector: A spontaneous free-market in Albania*, document de travail (Amsterdam, anon., et université d'Amsterdam, Tinbergen Institute, 2000); BIT: *Report of ILO Technical Workshop on Old and New Facets of Informality*, Genève, 2 mars 2001.

<sup>39</sup> N. Kumar: «Informal sector in India: Case of micro-enterprises in IT services sector», dans l'ouvrage dirigé par A. S. Oberai et G. K. Chadha: *Job creation in urban informal sector in India: Issues and policy options* (New Delhi, OIT/SAAT, 2001).

<sup>40</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: résumé*, *op. cit.*, p. 6.



Il semble que partout au monde, on trouve la même structure: les revenus informels reculent lorsqu'on parcourt l'échelle de la situation de l'emploi: de l'état d'employeur à celui de travailleur indépendant, de travailleur à son propre compte, de travailleur informel et occasionnel, et de travailleur à façon ou à domicile. Le lien entre le travail dans l'économie informelle et la pauvreté est plus fort chez les femmes que chez les hommes. On trouve non seulement un pourcentage plus élevé de femmes que d'hommes qui travaillent dans l'économie informelle mais, en plus, les femmes sont surtout présentes dans les segments faiblement rémunérés de l'économie informelle, dans les activités de survie ou parmi les travailleurs occasionnels salariés ou les travailleurs à domicile. Dans les segments supérieurs de l'économie informelle, les femmes sont surtout présentes dans les petites entreprises dont le potentiel de croissance est moindre que celui des entreprises exploitées par des hommes.

L'étroitesse des liens qui unissent la pauvreté et l'économie informelle a pour conséquence que les mesures visant à traiter les problèmes de l'économie informelle et à assurer un travail à ceux qui en font partie actuellement contribueraient aussi à l'éradication de la pauvreté, et réciproquement: des politiques d'éradication effective de la pauvreté contribueraient grandement à permettre à ceux qui travaillent actuellement dans l'économie informelle d'évoluer vers le haut du spectre, vers un travail plus productif, protégé et décent. Par exemple, comme indiqué ci-dessus, l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT souligne que des politiques nationales et internationales appropriées qui mobilisent et gèrent correctement les forces du changement peuvent garantir que la croissance économique, l'emploi productif et la réduction de la pauvreté évoluent tous dans le même sens positif. Un autre exemple est la triple stratégie pour combattre la pauvreté, proposée dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*<sup>41</sup>, qui comporte en réalité de nombreux éléments de l'approche du travail décent présentée dans le présent rapport.

### *Facteurs démographiques et économie informelle*

Lorsqu'on tente de comprendre la croissance de l'économie informelle, on ne peut ignorer les tendances démographiques. Dans les pays en développement, en particulier, cette croissance est liée aux questions de main-d'œuvre excédentaire. Il est donc important de disposer de renseignements de base sur la taille et la croissance de la population active, le niveau d'instruction et de qualification de ceux qui entrent sur le marché de l'emploi, la migration rurale vers les villes et le rythme de l'urbanisation. Ces dernières décennies, la présence des femmes dans la population active a augmenté plus rapidement que celle des hommes dans toutes les régions du monde. Par choix mais aussi par nécessité, de plus en plus de femmes ont rejoint le cercle des tra-

<sup>41</sup> Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté* (New York, Oxford University Press, 2001). Cette triple stratégie consiste à développer les opportunités (en matière d'emploi, de crédit, de routes, d'électricité, de marchés pour la production des pauvres, d'écoles, d'eau, d'assainissement et de services de santé sur lesquels s'appuient la santé et les compétences essentielles pour le travail); à faciliter l'insertion (en modifiant la conduite des affaires publiques de manière à rendre plus efficaces et plus transparentes pour les pauvres l'administration publique, les institutions juridiques et la fourniture des services publics, et en renforçant la participation des pauvres au processus décisionnel); et à améliorer la sécurité matérielle (en diminuant la vulnérabilité à diverses formes d'insécurité et en aidant les pauvres à gérer les risques).

vailleurs, mais elles se retrouvent souvent dans des emplois situés au bas de l'échelle de l'économie informelle, parce qu'elles sont généralement moins bien dotées sur le plan de l'éducation et de la formation, qu'elles ont moins accès aux ressources, qu'elles restent victimes de diverses formes de discrimination directe et indirecte et qu'elles assument l'essentiel des tâches familiales. Les femmes risquent beaucoup plus que les hommes de quitter et de rejoindre la population active à divers moments de leur vie mais, n'ayant pas accès à l'apprentissage tout au long de la vie, elles se retrouvent souvent dans des emplois informels.

Un facteur important qui contribue à cette situation est, dans beaucoup de pays, l'exode rural croissant. Les migrants à la recherche d'emplois formels souvent inexistantes finissent par se retrouver dans l'économie informelle. En Chine, par exemple, le gouvernement a conclu que le grand nombre de migrants des campagnes vers les villes (60 millions environ) était une des raisons qui rendaient nécessaire la création d'emplois dans l'économie informelle. Il est clair qu'il existe, parallèlement, des nécessités de politique qui justifient l'amélioration de la situation dans les zones rurales afin d'endiguer les flux massifs de population vers les zones urbaines. Dans beaucoup de pays, le secteur agricole a été plutôt laissé de côté dans le grand mouvement de la mondialisation. En réalité, le subventionnement massif de l'agriculture dans les pays développés a peut-être contribué à la pauvreté rurale dans les pays en développement.

Ce qui s'est passé dans les pays développés montre par ailleurs que les migrants transfrontaliers, en particulier ceux arrivés récemment dans le pays et qui n'en connaissent pas la langue ou les femmes qui dépendent du migrant primaire, se retrouvent généralement en grand nombre dans l'économie informelle, vu le nombre réduit d'autres emplois qui leur sont accessibles. Les structures régionales de l'Amérique latine décrites ci-dessus mettent également en évidence le mouvement des migrants transfrontaliers vers les emplois informels, temporaires ou saisonniers. On risque essentiellement de trouver des migrants illégaux dans les ateliers clandestins de l'économie informelle ou dans des emplois où ils sont à l'abri du regard des pouvoirs publics et donc extrêmement vulnérables à l'exploitation et aux mauvais traitements.

Comme indiqué ci-dessus, la pandémie VIH/SIDA a eu des effets dévastateurs sur les familles et les structures d'aide sociale, en particulier en Afrique, et il se peut que la seule possibilité pour les membres survivants de la famille, y compris les enfants, soit de chercher du travail dans l'économie informelle pour survivre. Ce sont souvent les membres les plus âgés et les plus jeunes de la famille qui restent, or ce sont eux qui risquent le plus de manquer de compétences ou de ressources. Il faut donc être attentif non seulement à ceux qui sont affectés par le VIH/SIDA mais aussi aux membres de leurs familles.

### *La mondialisation et l'économie informelle*

On cite souvent la «mondialisation» comme raison majeure de l'extension rapide de l'économie informelle. Généralement, la déduction est péjorative: c'est la «mondialisation» qui doit être incriminée. Cette déduction peut toutefois être trompeuse et n'est guère utile, en particulier par rapport aux politiques. Il est plus utile de déterminer la manière dont les différents processus de mondialisation affectent les possibilités d'emploi et le bien-être des travailleurs. Les incidences peuvent être à la fois positives et négatives et beaucoup dépend des politiques nationales ou internationales.

Primo, il faut établir une distinction entre les divers processus de «mondialisation»: les échanges et l'augmentation du volume et de l'éventail des transactions transfrontalières de biens et de services; l'investissement direct étranger (IDE) et l'augmentation radicale des flux internationaux de capital; la diffusion rapide et généralisée des technologies et la migration internationale de la main-d'œuvre. Ces processus de mondialisation ont modifié les frontières des marchés, renforcé l'intégration à l'échelle mondiale et accru les pressions concurrentielles.

Du côté positif, la mondialisation a créé des possibilités nouvelles d'emploi pour les salariés et de nouveaux marchés pour les travailleurs indépendants. Dans certains pays en développement, la proportion des filiales de sociétés transnationales dans l'emploi du pays d'accueil est très forte. Par exemple, l'emploi dans les filiales du secteur manufacturier dépasse 40 pour cent dans des pays tels que la Malaisie, Singapour et Sri Lanka<sup>42</sup>. En particulier, les zones franches d'exportation (ZFE) ont ouvert aux femmes de multiples possibilités d'emploi salarié qui n'existaient pas précédemment. Au Bangladesh, par exemple, l'emploi dans les ZFE n'offre certes pas des conditions de travail particulièrement favorables, mais il reste généralement une meilleure solution pour les femmes que l'emploi informel urbain ou l'emploi agricole. On a aussi relevé que, lorsque la masse de l'investissement direct étranger est orientée vers la création d'entreprises, de nouvelles possibilités d'emploi ont été créées et les taux de participation de la population active ont augmenté dans plusieurs grandes économies qui accueillent cet investissement, en particulier en Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est<sup>43</sup>. Lorsque la production concerne des produits haut de gamme à fort contenu technologique pour lesquels les sociétés transnationales doivent conserver leurs travailleurs qualifiés ou sont soucieuses de protéger leur réputation et leur marque, les conditions d'emploi sont généralement décentes. Par contre, dans les secteurs où l'on se dispute féroce­ment les marchés mondiaux ou ceux où l'on produit des biens de consommation de masse, il arrive que les sociétés transnationales n'offrent pas des conditions de travail particulièrement favorables et exploitent les travailleuses. Toutefois, les entreprises nationales des pays développés et en développement en font autant.

Là où l'économie informelle est liée à la mondialisation, c'est souvent parce qu'un pays en développement a été exclu de l'intégration dans l'économie mondiale. C'est le fait que les pays ne participent pas ou ne sont pas à même de participer au processus de mondialisation (que ce soit en raison de leurs politiques nationales propres ou d'obstacles internationaux) qui, plus que la mondialisation en soi, contribue à les empêcher de bénéficier des échanges, des investissements et de la technologie<sup>44</sup>. Il arrive aussi, bien sûr, que la pression de la concurrence mondiale et des progrès technologiques amène les sociétés transnationales de plus en plus souvent à confier en sous-traitance ou à externaliser la production de composants et d'intrants à des fournisseurs de pre-

---

<sup>42</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: *Réunion d'experts sur l'intégration des questions de parité entre les sexes dans une optique de promotion économique et sociale. Note du secrétariat de la CNUCED*, Conseil du commerce et du développement, Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement, Genève, 14-16 nov. 2001 (TD/B/COM.3/EM.14/2), p. 4.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>44</sup> Voir S. de Silva: *Is globalization the reason for national socio-economic problems?* (Genève, BIT, 2001), chap. 3.

mier, deuxième ou troisième niveau dont bon nombre sont des micro-entreprises ou des entreprises à domicile faisant partie de l'économie informelle des pays en développement (voir la sous-section suivante concernant les filières mondiales).

Le mouvement antimondialisation a centré l'attention sur les côtés négatifs de la mondialisation dont ont surtout souffert ceux qui font partie de l'économie informelle. Les groupes antimondialistes soulignent notamment le fait que la mondialisation tend à agir en faveur du capital, en particulier les sociétés, à même de se déplacer rapidement et facilement par-delà les frontières, et à défavoriser les travailleurs, en particulier ceux qui sont peu qualifiés, pour lesquels la délocalisation est difficile, voire impossible. La mondialisation profite aussi aux grandes entreprises qui peuvent avoir accès aux technologies nouvelles et s'emparer vite et facilement de nouveaux marchés au détriment des chefs de petites et micro-entreprises. On ne saurait imaginer de fossé plus grand, s'agissant de l'accès aux marchés, de l'insertion économique et de la compétitivité, que celui qui sépare la femme qui produit des vêtements à domicile pour les marchés locaux et l'entreprise de vente au détail de vêtements de marque qui commercialise ses produits aux Etats-Unis ou en Europe. L'inégalité existante entre les grandes entreprises et les entreprises informelles est souvent renforcée par le fait que les pouvoirs publics offrent des ensembles de mesures d'incitation pour améliorer la compétitivité à l'échelle internationale. En effet, la plupart de ces ensembles de mesures visent avant tout les grandes entreprises du secteur formel et, parfois, les entreprises petites et moyennes, mais rarement les micro-entreprises.

L'incidence de la concurrence mondiale incite par ailleurs les entreprises de l'économie formelle à faire migrer les salariés sous contrat formel vers des relations d'emploi informelles ne prévoyant ni salaire minimum, ni garantie d'emploi, ni avantages sociaux et à encourager les unités informelles à faire passer les travailleurs de contrats semi-permanents à des mécanismes de travail occasionnel ou à la pièce dépourvus de sécurité d'emploi, de salaire minimum ou d'avantages sociaux. La mondialisation conduit aussi souvent au passage de l'emploi indépendant sûr à des formes plus précaires d'emploi indépendant, lorsque les producteurs et les négociants perdent leur créneau de marché. Suite à ces évolutions et à l'arrivée d'un nombre croissant d'hommes dans l'économie informelle, les femmes sont généralement reléguées à l'extrémité de l'économie informelle qui correspond aux revenus les plus faibles, souvent en tant que travailleuses à façon ou que commerçantes ambulantes.

Ce sont les politiques publiques qui détermineront en grande partie les effets de la mondialisation: mènera-t-elle, dans l'économie informelle, au travail décent ou à des déficits en la matière? Par exemple, de nombreux gouvernements prévoient des incitations pour attirer les investisseurs étrangers mais, si la combinaison des politiques n'est pas appropriée, les investissements à forte intensité de capital peuvent ne pas créer d'emplois nouveaux (ce qui produit une «croissance sans emploi»), voire aboutir à des compressions de personnel ou à des suppressions d'emplois (pertes d'emplois). Les investisseurs à la recherche d'une main-d'œuvre peu coûteuse plutôt qu'une main-d'œuvre qualifiée et productive auraient tendance à favoriser l'informalité. Les aides visant l'offre que fournit le gouvernement en vue d'améliorer la compétitivité sur les marchés mondiaux, par exemple au moyen d'incitations ou de subventions destinées à promouvoir les exportations, la mise à niveau des technologies, les exonérations fiscales temporaires et autres mesures, privilégient normalement les grandes entreprises industrielles et peuvent non seulement inhiber les efforts déployés par les petites entreprises pour développer leurs potentialités ou accéder aux marchés mondiaux mais

entraîner en outre le déplacement des exploitants et des travailleurs du secteur informel. A Sri Lanka, les politiques de promotion des exportations axées sur le secteur de la fibre de coco ont entraîné un déplacement de l'approvisionnement en enveloppes de noix de coco vers des unités mécanisées détenues par des hommes qui ont accès au crédit, au détriment des unités manuelles détenues par des femmes qui n'ont qu'un accès limité au crédit. En Afrique du Sud, où le gouvernement a eu recours à des mesures visant l'offre en tant qu'instruments de politique destinés à promouvoir la compétitivité du pays au niveau international, la restructuration des industries à forte intensité de main-d'œuvre, tel le secteur du vêtement, a entraîné des pertes massives d'emploi formel pour les femmes, dont beaucoup ont dû chercher une solution de rechange comme travailleuses à domicile dans le secteur du textile ou ont dû passer à d'autres types de travail informel<sup>45</sup>.

Ces exemples expliquent la raison pour laquelle le programme d'activités du BIT pour le travail décent appelle à «une approche équilibrée et intégrée du développement durable et d'une croissance économique mondiale qui permette d'atteindre simultanément les objectifs économiques, sociaux et écologiques»<sup>46</sup>.

### *Spécialisation souple et filières mondiales*

L'expansion récente de l'économie informelle est liée non seulement à la *capacité* des entreprises formelles à absorber la main-d'œuvre mais aussi à leur *propension* à le faire<sup>47</sup>. De plus en plus d'entreprises renoncent à produire au moyen d'un effectif classique de travailleurs regroupé dans une usine ou un lieu de travail uniques, de grande taille et enregistrés, et sont en train de décentraliser la production et d'organiser le travail selon le principe de la «spécialisation souple», c'est-à-dire en constituant des unités de production de petite taille, plus souples et spécialisées, dont certaines demeurent non enregistrées ou informelles. Dans le cadre des mesures de compression des coûts et des efforts visant à améliorer la compétitivité, les entreprises utilisent de plus en plus un petit noyau de salariés dotés de conditions d'emploi et de salaire classiques (emploi formel) implanté dans un lieu de travail formel fixe et assorti, en périphérie, de travailleurs «non classiques» ou «atypiques» et souvent informels œuvrant dans divers types de lieux de travail éparpillés en différents endroits. Ces mesures comprennent souvent l'externalisation ou la sous-traitance et une dégradation des relations d'emploi traditionnelles au profit de relations d'emploi plus souples et informelles. On trouve aussi des relations triangulaires entre travailleurs, entreprises utilisatrices et agences de travail temporaire. Le passage à des relations d'emploi informelles, d'une part, rend plus complexe la relation de dépendance: on voit moins clairement qui est le «patron» de ces travailleurs et qui est le responsable, en dernier ressort, de ces «salariés occultes». D'autre part, l'individualisation des relations d'emploi rend beaucoup plus difficile la représentation collective des intérêts des travailleurs.

On trouve une variante de la spécialisation souple à l'échelle mondiale dans la croissance rapide des filières transfrontalières de produits de consommation et des

<sup>45</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, *op. cit.*, p. 24.

<sup>46</sup> BIT: *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001, p. 14.

<sup>47</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, *op. cit.*, p. 2.

chaînes de valeur, dans lesquelles le producteur final fait souvent partie de l'économie informelle dans des pays en développement et, de plus en plus, dans des pays en transition. Dans les principales industries exportatrices, une bonne part de la main-d'œuvre relève de conventions informelles, notamment dans les secteurs du vêtement, du textile, des chaussures de sport et de l'électronique. Dans le secteur de la fabrication de vêtements, par exemple, l'informalité revêt des degrés divers: travailleuses des usines du Bangladesh qui travaillent dans des conditions de non-respect total de la loi du travail, ateliers clandestins exploitant la main-d'œuvre locale et parfois migrante à Los Angeles, en Bulgarie ou en Indonésie, travailleurs à domicile aux Philippines qui brodent des vêtements pour bébés pour les marchés haut de gamme à New York comme «salariés occultes» dans des systèmes de sous-traitance à plusieurs niveaux. L'industrie du vêtement, parce qu'elle est un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, est peut-être l'exemple le plus répandu de filière mondiale de produits conditionnée par l'acheteur. Les travailleuses sont très largement majoritaires dans ce secteur (leur proportion est estimée à plus de 80 pour cent). Il s'agit souvent de femmes pauvres qui ont désespérément besoin d'un revenu et qui comptent dès lors parmi les travailleurs les plus vulnérables à l'exploitation. Dans les filières de production de vêtement de mode, beaucoup de grands détaillants et de fabricants de marques ont littéralement déserté la fabrication pour se concentrer exclusivement sur la conception et la commercialisation. Ils externalisent ou sous-traitent désormais à des entreprises locales, qui peuvent sous-traiter à des intermédiaires qui, eux-mêmes, sous-traitent à des producteurs et à des travailleurs à domicile qui produisent à façon<sup>48</sup>.

La production d'articles destinés à l'exportation tels que les vêtements, les chaussures de sport et le matériel électronique est concentrée principalement dans les zones urbaines ou dans les zones situées à proximité d'infrastructures de transport (aéroports, ports maritimes). La mondialisation a toutefois largement pénétré les zones rurales, parfois jusqu'aux endroits les plus reculés. Des chaînes de valeur relient souvent aux marchés internationaux les travailleurs forestiers qui récoltent des produits forestiers autres que le bois<sup>49</sup>. Il s'agit notamment d'huiles essentielles, de plantes médicinales, de gomme arabique, de rotin, de miel naturel, de noix du Brésil et autres noix comestibles, de champignons, de noix de margousier, de baies de karité et autres types de noix et graines sauvages produisant des huiles utilisables pour la cuisine, les soins de beauté et d'autres usages. On estime actuellement à 150 le nombre des produits forestiers autres que le bois qui jouent un rôle non négligeable dans le commerce international et concernent des millions de travailleurs et de producteurs. Une étude sur la cueillette des baies de karité en Afrique occidentale a établi que son produit final, le beurre de karité, était vendu aux consommateurs européens à 84 fois le prix payé aux récoltants forestiers<sup>50</sup>.

Dans les secteurs agricoles d'Amérique latine et d'Afrique, les dix dernières années ont coïncidé avec une croissance formidable de la production des exportations agricoles non traditionnelles, essentiellement les fruits, les légumes et les fleurs coupées destinés aux marchés européen et nord-américain. Les filières mondiales de

---

<sup>48</sup> M. Carr; M. A. Chen: *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, document d'information établi en vue du présent rapport (nov. 2001).

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>50</sup> *Ibid.*

valeur pour ces produits sont conditionnées par les acheteurs et contrôlées essentiellement par une poignée de chaînes de supermarchés en Europe et en Amérique du Nord. On estime à 80 pour cent la proportion des femmes dans la main-d'œuvre de ce secteur en expansion rapide. Il s'agit d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre dans lequel les femmes travaillent dans de grandes «fermes industrielles» pour des salaires extrêmement faibles et dans de mauvaises conditions de travail. Le recours intensif aux pesticides peut avoir des effets négatifs sur leur santé tant physique que mentale, plus précisément des risques de nausées, de dépression et de naissance de bébés souffrant d'anomalies congénitales.

Il est important de rappeler que les pays en développement et en transition ne sont pas simplement les producteurs dans des filières de produits débouchant sur les marchés des pays développés. Ils forment aussi un débouché important pour les biens et les services du monde développé. Une des manifestations les plus visibles de cette fonction est la vente généralisée de vêtements usagés dans les rues et sur les marchés en plein air des pays en développement. La collecte de vêtements usagés est une activité majeure des organisations philanthropiques dans les pays développés (qui délivrent aussi des attestations aux donateurs à des fins de déduction fiscale). Les vêtements sont ensuite triés, nettoyés, mis en balles et vendus au poids au plus offrant. Il peut y avoir, selon la destination, un second tri avant le chargement à la tonne dans des conteneurs en vue de l'expédition vers les pays en développement. Une fois que le contenu des dépôts est arrivé à destination, il peut être tantôt vendu aux enchères, tantôt livré à des sous-traitants qui le vendent ou le distribuent ensuite à diverses destinations intérieures. Une étude réalisée au Kenya au niveau de la rue a montré que les petits commerçants, tant femmes qu'hommes, se spécialisent dans différents types de vêtements et que le revenu qu'en tirent les femmes est généralement largement inférieur à celui des hommes<sup>51</sup>. L'injection, dans le marché, de vêtements usagés peu coûteux a presque toujours une incidence négative sur le secteur des industries textiles locales, des fabricants de vêtements et des tailleurs de ces pays. En revanche, de nombreux emplois sont créés dans l'économie informelle, où les prix des vêtements sont si bas que presque tout le monde peut se permettre d'être décentement vêtu. Le compromis entre le nombre de créations et de destructions d'emplois n'a pas encore été étudié mais, globalement, on peut dire que le processus équivaut à une déqualification: les emplois perdus requièrent un niveau plus élevé de qualification que les emplois de commerce des rues qui ont été créés.

### *Les liens entre les économies formelles et informelles*

Les filières mondiales de produits et de valeur sont des exemples clairs de la manière dont les économies formelles et informelles sont liées par-delà les frontières de nombreux pays et de la manière dont ces liens influent sur le travail décent pour les travailleurs, selon le segment de la filière dans lequel ils se trouvent. Plus ils sont bas dans la filière, plus les relations d'emploi risquent d'être informelles et plus les déficits de travail décent seront importants. Cela étant, les liens entre économies formelles et informelles ne se limitent pas au cas des filières mondiales impliquant des relations

<sup>51</sup> P. K. Rono: *Women's and men's second-hand clothes businesses in two secondary towns in Kenya* (Nairobi, Institute for Development Studies, Université de Nairobi, 1998), p. 30.

transfrontalières au niveau international et des relations de sous-traitance au niveau national.

On peut aussi déceler des liens dans des activités plus traditionnelles. Par exemple, dans une étude du BIT sur la collecte des déchets à Pune (Inde), on a pu retracer la filière depuis les éboueurs jusqu'aux grandes unités de recyclage dans le secteur formel en passant par les négociants et les grossistes<sup>52</sup>. L'étude relève que la quasi-totalité des établissements qui font le commerce des rebuts est enregistrée au titre de la loi de Bombay de 1948 sur les magasins et établissements. Cette loi prévoit un vaste éventail de droits et de prestations pour les travailleurs, notamment les heures de travail, les congés payés, les prestations de maternité, etc. L'étude a toutefois constaté que seuls les travailleurs masculins bénéficient de l'une ou l'autre de ces dispositions, par exemple, le salaire minimum, mais qu'ils ne reçoivent qu'un demi-salaire pour les congés hebdomadaires et ne bénéficient que très peu d'autres prestations. L'étude affirme qu'il existe une relation implicite employeur/travailleur entre les négociants de rebuts et les ramasseurs et qu'il conviendrait dès lors que les ramasseurs de rebuts bénéficient également de la législation du travail existante.

Il existe également des liens tant directs qu'indirects entre les travailleurs du secteur informel et les entreprises du secteur formel, si l'on considère que l'économie informelle comprend tout l'éventail de l'emploi salarié «non classique» né de la spécialisation souple: production dans les ateliers clandestins, travailleurs à domicile, travail temporaire et à temps partiel et travailleurs non enregistrés. Vue sous cet angle, l'économie informelle comprend un grand nombre de «salariés occultes» – qui peuvent même ignorer qui est leur «patron» de dernier ressort mais dépendent manifestement de quelqu'un pour les intrants, le matériel, le lieu de travail et la vente du produit fini – et cette personne a certaines responsabilités en matière de garantie d'un travail décent pour ces travailleurs.

Les descriptions qui précèdent montrent clairement que la plupart des segments de l'économie informelle ont des liens directs ou indirects avec l'économie formelle, qu'il s'agisse de production d'échanges commerciaux ou de services. Il y a les femmes contraintes de travailler à domicile au titre de mécanismes de sous-traitance parce que l'employeur refuse de les embaucher dans le cadre de conventions de travail moins aléatoires, les travailleurs des ateliers clandestins qui produisent des vêtements pour les grandes entreprises à l'autre bout du monde, les vendeurs des rues qui vendent à commission pour des entreprises du secteur formel, voire le concierge qui assure en sous-traitance le nettoyage des bureaux d'entreprises du secteur formel. Il y a aussi les fournisseurs informels de nourriture, de services de transport, de vêtements à des prix abordables et d'autres services de base tels que la collecte des ordures et le nettoyage des rues pour les travailleurs de l'économie formelle.

La question importante sous l'angle des politiques n'est pas de savoir si les salariés ou les unités de l'économie informelle ont des liens avec l'économie formelle – ce qui ne fait pas de doute – mais bien quelle est la nature de ces liens: anodine, exploitante ou mutuellement avantageuse. L'enjeu stratégique est le renforcement des liens positifs et la garantie d'un travail décent tout au long du spectre.

<sup>52</sup> P. Chikarmane; M. Deshpande; L. Narayan: *Study of scrap collectors, scrap traders and recycling enterprises in Pune* (New Delhi, BIT, 2001).



## CHAPITRE III

### RENFORCER LES DROITS DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

#### LE DÉFICIT DE DROITS DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

L'économie informelle est le secteur où ont été créés la plupart des emplois ces dernières années, mais aussi celui où les droits des travailleurs posent le plus de problèmes. Pour l'OIT, les droits fondamentaux au travail ont la même importance dans l'économie informelle et dans l'économie formelle, ce qui explique le souci de créer des emplois de qualité, et pas n'importe quel type d'emplois. «Le travail n'est pas seulement une question d'argent; c'est aussi une affaire de droits de l'homme. Il ne peut y avoir de travail décent que si l'équité et la dignité auxquelles chacun aspire dans son emploi sont garanties. En ce XXI<sup>e</sup> siècle, il s'agit d'avoir un emploi, mais pas à n'importe quel prix et dans n'importe quelles conditions<sup>1</sup>.»

Depuis sa création en 1919, l'OIT s'est préoccupée des droits de tous les travailleurs, où qu'ils travaillent. Cette préoccupation a été renforcée en 1998, lorsque la Conférence internationale du Travail a adopté à l'unanimité la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. La Déclaration constitue une obligation réciproque entre les Etats Membres et l'OIT elle-même. Elle s'applique à tous les travailleurs, quels que soient leur relation d'emploi ou le degré de formalité de leur situation. Tous ceux qui travaillent ont des droits au travail: 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; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession<sup>2</sup>. Ces principes et droits au travail découlent de la Constitution de l'OIT et ont été exprimés et développés dans les huit conventions de l'OIT jugées fondamentales par la communauté internationale et l'Organisation internationale du Travail (ces conventions sont examinées ci-dessous).

Il ressort à l'évidence des rapports mondiaux établis dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT que le déficit de droits est particulièrement préoccupant dans l'économie informelle. Souvent, les travailleurs de l'économie informelle ne jouissent pas de la liberté d'association ou du droit syndical et du droit de négociation collective (comme exposé au [chapitre V](#)). Le refus systématique du droit syndical opposé à certaines catégories de travailleurs et d'employeurs, y compris par des pays qui ont ratifié les [conventions n<sup>os</sup> 87 et 98](#), reste manifeste dans plusieurs régions du monde, comme le montre le nombre de cas examinés par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT et

---

<sup>1</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: résumé*, Forum global sur l'emploi, Genève, 1<sup>er</sup>-3 nov. 2001, p. 5.

<sup>2</sup> BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Conférence internationale du Travail, 86<sup>e</sup> session, Genève, 1998, parag. 2.

par la Commission tripartite de l'application des normes de la Conférence<sup>3</sup>. La représentation et la faculté de s'exprimer constituent non seulement un droit fondamental, mais aussi le moyen par lequel les travailleurs du secteur informel peuvent exercer d'autres droits et aboutir au travail décent. Le travail forcé, notamment la servitude pour dettes et l'exploitation et les mauvais traitements infligés aux personnes victimes d'un trafic, est un phénomène que l'on rencontre dans l'économie informelle parce qu'elle est illégale et extérieure au champ d'application du droit. Le travail des enfants est omniprésent dans l'économie informelle. On trouve souvent les enfants dans les formes de travail les plus «ocultes» et dangereuses, et les plus vulnérables à tous les aspects négatifs de l'informalité (voir le [chapitre II](#)). Les personnes qui sont confrontées à la discrimination directe ou indirecte et qui ne bénéficient pas de l'égalité de chances et de traitement – que ce soit en matière d'éducation et de formation, d'accès aux ressources ou aux emplois de l'économie formelle – se retrouvent dans l'économie informelle, normalement à son extrémité inférieure qui correspond aux emplois les plus médiocres. Il s'agit notamment des femmes (en particulier celles qui se situent aux deux extrémités du spectre des âges), des travailleurs souffrant de handicaps et des travailleurs migrants.

#### L'ÉCONOMIE INFORMELLE ET LA DÉCLARATION DE L'OIT RELATIVE AUX PRINCIPES ET DROITS FONDAMENTAUX AU TRAVAIL

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail exprime des valeurs consacrées par la Constitution de l'OIT, auxquelles souscrivent les Etats lorsqu'ils adhèrent à l'Organisation. Contrairement aux conventions qui, une fois ratifiées, entraînent des obligations juridiques précises, la Déclaration, qui n'est pas soumise à ratification, réaffirme certains principes généraux. Elle rappelle que la garantie des principes et droits fondamentaux au travail donne «aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain». Elle porte une attention spéciale «aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers»<sup>4</sup>. Il est clair que les travailleurs de l'économie informelle, qui ne peuvent exercer leurs droits fondamentaux et qui n'ont qu'un accès limité à la représentation et à la protection sociale, ont de tels besoins. Et parmi ces travailleurs, les groupes particulièrement vulnérables – femmes, enfants qui travaillent, jeunes, personnes handicapées, migrants et minorités ethniques – qui souffrent souvent d'exclusion sociale, de discrimination, d'exploitation ou du travail forcé requièrent une attention spéciale.

Les principes et droits fondamentaux au travail et les conventions de base s'appliquent à tous les travailleurs. Il ne peut dès lors y avoir de système à deux niveaux ni de cadre réglementaire distinct pour les travailleurs des secteurs formel et informel – même si des modalités et des mécanismes différents peuvent être nécessaires pour

<sup>3</sup> Voir BIT: *Votre voix au travail: Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève, 2000, rapport I(B), p. 27.

<sup>4</sup> *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, *op. cit.*, pp. 5 et 6.

garantir ces principes et ces droits dans les pans moins formels de l'économie. Il pourrait être possible d'avoir des systèmes distincts d'enregistrement ou de fiscalité des entreprises, ou encore de souscription à des mécanismes de sécurité sociale pour les entreprises informelles, afin d'adapter ces systèmes à leur capacité réelle de s'y conformer. Par contre, *il ne peut y avoir de niveau inférieur d'application des normes fondamentales du travail pour les travailleurs de l'économie informelle. S'agissant des droits humains fondamentaux, la pauvreté ou l'informalité ne sauraient excuser la violation ou le non-respect*. Certes, dans des contextes de taux élevés de chômage et de pauvreté absolue, il pourrait sembler que n'importe quel travail vaut mieux que pas de travail du tout. Malgré cela, on ne peut soutenir que les droits fondamentaux au travail ou, de manière plus générale, la qualité du travail n'entrent en jeu qu'au-dessus de certains niveaux de revenus.

### *La liberté syndicale et le droit de négociation collective*

Le respect du principe de la liberté syndicale est essentiel pour l'OIT. Ce principe est consacré par la Constitution de l'OIT, et les Etats qui adhèrent à l'Organisation sont tenus de le respecter. Les deux conventions de base qui concernent la liberté syndicale sont la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. La première garantit le droit, exercé librement, des travailleurs et des employeurs, sans distinction, de former des organisations dans le but de promouvoir et de défendre leurs intérêts. Au sens le plus large, cette convention constitue un droit de base qui donne aux travailleurs les moyens de résoudre leurs problèmes prioritaires. La seconde protège les travailleurs et les employeurs qui exercent leur droit de s'organiser, interdit l'ingérence dans les organisations de travailleurs et d'employeurs et favorise la négociation collective volontaire. Il ne peut donc faire de doute qu'au titre de la Constitution de l'OIT, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que des conventions de base les chefs d'entreprise et les travailleurs de l'économie informelle ont le droit de créer des organisations. Dans son rapport de 1991, le Directeur général du Bureau international du Travail soulignait que «ce n'est qu'en créant des organisations de leur choix et en s'y affiliant que les travailleurs du secteur non structuré pourront exercer une pression suffisante pour changer les politiques, les mentalités et les procédures qui freinent le développement du secteur et l'amélioration des conditions de travail»<sup>5</sup>.

Ce droit a été confirmé par les organes de contrôle de l'OIT. La Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (ci-après: «la Commission d'experts»), par exemple, a demandé que, dans les pays où la législation refuse le droit syndical dans l'économie informelle, des mesures soient prises pour garantir ce droit aux personnes qui y travaillent. Dans certains cas, la législation du pays ne reconnaît pas aux personnes qui exercent des activités dans l'économie informelle la qualité de travailleurs et d'employeurs, ou des règlements subordonnent la création d'une organisation à une autorisation préalable qui retarde ou empêche cette création. Les réglementations qui imposent un nombre élevé et coûteux de travailleurs pour la constitution d'un syndicat peuvent aussi empêcher la création d'une telle orga-

<sup>5</sup> BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991, p. 39.

nisation dans l'économie informelle. Quant aux travailleurs indépendants, ils peuvent être exclus purement et simplement de l'application de la législation ou empêchés par la loi de constituer des organisations à des fins professionnelles. Ce sont là quelques-unes des difficultés sur lesquelles la Commission d'experts s'est penchée de plus en plus souvent ces dernières années<sup>6</sup>.

### *Élimination du travail forcé*

Dans toutes les régions du monde, le travail forcé augmente<sup>7</sup>. Les situations qui enferment les personnes dans le travail forcé sont notamment l'enlèvement, le trafic d'êtres humains et l'esclavage pur et simple, le recrutement forcé, le travail en servitude pour dettes et le travail obligatoire dans les services publics. La pauvreté croissante est un facteur majeur qui contribue à cette situation. Les victimes principales, mais non les seules, sont les femmes et les enfants. Les travailleurs de l'économie informelle peuvent être particulièrement vulnérables à l'exploitation par le travail forcé. Certaines des pratiques ci-dessus peuvent passer inaperçues dans l'économie informelle en raison de l'absence de toute forme d'inspection et de l'accès limité aux voies de recours légales pour les personnes qui se trouvent dans ces situations.

Les deux instruments de base qui traitent de l'élimination du travail forcé sont la convention (n° 29) concernant le travail forcé ou obligatoire, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957. Le premier instrument prévoit la suppression du travail forcé dans tous les cas, à l'exception du service militaire obligatoire, de certaines obligations civiques, de certains types de travail en milieu carcéral, du travail exigé en cas de situations d'urgence et de services communaux mineurs. Le second interdit toute forme de travail forcé ou obligatoire exigé à certaines fins, notamment en tant que mesure de coercition politique, à des fins de développement économique, en tant que mesure de discipline du travail, en tant que sanction pour avoir participé à des grèves, ou en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse. Ces conventions de base s'appliquent à toutes les personnes, quel que soit le type ou le lieu de l'activité économique.

### *Élimination du travail des enfants*

Le travail des enfants est un phénomène presque exclusif de l'économie informelle. La préoccupation de l'OIT au sujet du travail des enfants remonte à sa création, en 1919, lorsque furent adoptées deux conventions sur l'âge minimum d'admission à l'emploi dans l'industrie et sur le travail de nuit. Aujourd'hui encore, le travail des enfants reste un problème préoccupant dans de nombreux pays en développement. De tout temps, on a attendu des enfants qu'ils contribuent au travail agricole et au travail dans les entreprises familiales dans le cadre de leur socialisation. Les écoles sont souvent trop rares et trop chères pour ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté. La misère absolue contraint les parents à compter sur leurs enfants pour contribuer à la survie de

<sup>6</sup> C. Schlyter: *International labour standards and the informal sector: developments and dilemmas*, document d'information établi en vue du présent rapport (nov. 2001), p. 8.

<sup>7</sup> BIT: *Halte au travail forcé: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001.

la famille. En période de crise économique, le travail des enfants augmente. Il demeure présent dans les pays développés, souvent dans des circonstances effroyables, puisqu'il est largement de nature clandestine<sup>8</sup>.

Les instruments de base qui traitent actuellement du travail des enfants sont la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. La première est un instrument général qui entend se substituer à des conventions antérieures sur l'âge minimum. Bien que la convention n° 138 soit destinée à concerner tous les types de travail, elle prévoit d'exclure de son application certaines catégories de travailleurs au moment de sa ratification<sup>9</sup>. En vertu de la convention n° 182, les pays s'engagent à éliminer dans les plus brefs délais les pires formes de travail des enfants, à savoir les quatre catégories suivantes: i) toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés; ii) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques; iii) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes; et iv) les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant. On risque de trouver le plus souvent ces activités dans l'économie informelle, et les pays qui ont ratifié la convention<sup>10</sup> sont dès lors tenus de concevoir et de mettre en œuvre des programmes visant à inclure l'économie informelle. Ces mesures consistent à empêcher les enfants de s'engager dans de telles activités et à les aider à les quitter ainsi qu'à garantir l'accès gratuit à l'éducation de base ou à la formation professionnelle.

### *Élimination de la discrimination*

Les deux instruments de base qui traitent de la non-discrimination et de l'égalité des chances et de traitement sont la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951. La première impose aux États qui la ratifient de proclamer et d'appliquer une politique nationale qui vise à promouvoir l'égalité des chances et à éliminer, dans l'emploi et la profession, toutes les formes de discrimination fondées sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. L'expression «emploi et profession» inclut les travailleurs indépendants et à leur compte et ne se limite pas à l'économie formelle. La Commission d'experts a relevé ce point à diverses occasions, tout en observant qu'en pratique, dans de nombreux cas, l'économie informelle n'est pas prévue dans les dispositions des codes du travail et que les personnes qui exercent leurs activités dans l'économie informelle

<sup>8</sup> Voir notamment le Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, des États-Unis: *By the Sweat and Toil of Children*, différents volumes sur plusieurs années (Washington, DC).

<sup>9</sup> A ce jour, sur les 111 pays qui ont ratifié la convention n° 138, rares sont ceux qui ont eu recours à la latitude offerte par cet instrument.

<sup>10</sup> En octobre 2001, 100 pays avaient ratifié la convention.

n'ont pas accès aux mécanismes d'application et aux procédures de recours. La [convention n° 100](#) impose aux Etats qui la ratifient d'appliquer une politique d'égalité de rémunération pour les hommes et les femmes pour un travail d'égale valeur et s'applique à tous les travailleurs sans exception, y compris aux travailleurs indépendants, comme l'indique la Commission d'experts. En 1992, la commission a félicité l'Inde pour avoir prévu une aide financière aux organisations non gouvernementales qui exécutent des programmes visant à organiser les femmes dans l'économie informelle et à les sensibiliser à leurs droits, notamment au droit à l'égalité de rémunération pour un travail de même valeur.

Bien qu'elle ne soit pas une convention de base, la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, est directement pertinente dans la mesure où elle vise à créer l'égalité effective des chances pour les travailleurs et les travailleuses qui ont charge de famille. Dans certains cas, les travailleurs de l'économie informelle sont exclus des droits que la loi accorde aux autres travailleurs, par exemple l'aide pour les soins aux enfants et l'accès aux mécanismes de formation. La commission a aussi exhorté les Etats à veiller à ce que les travailleurs de l'économie informelle soient protégés contre la discrimination et à ce qu'on les aide, dans la mesure du possible, à concilier leur travail et leurs responsabilités familiales.

### *Le suivi promotionnel*

Afin qu'elle porte pleinement ses effets, la Déclaration contient un instrument de suivi promotionnel. La raison d'être de cet instrument, qui fait partie intégrante de la Déclaration, est d'encourager les efforts déployés par les Etats Membres en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux réitérés dans la Déclaration. Celle-ci charge l'Organisation et ses mandants de mettre en œuvre les efforts de coopération technique pertinents et de mobiliser les ressources permettant de surmonter les obstacles que les Etats Membres rencontrent dans la réalisation de ces principes et de ces droits. La coopération technique visée par la Déclaration vise à appuyer les efforts destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales; à assister ceux des Etats Membres qui ne sont pas encore en mesure de les ratifier dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes qui sont l'objet desdites conventions; et à aider les Etats Membres à instaurer un climat propice au développement économique et social fondé sur le respect des principes et droits fondamentaux au travail.

Le mécanisme de suivi a créé une base d'informations qui va en s'élargissant, grâce à son système de rapports<sup>11</sup> et grâce à un programme de coopération technique qui s'étend rapidement. Plusieurs de ces programmes de coopération technique sont axés sur l'économie informelle et visent à éliminer le travail forcé, le travail des enfants et la discrimination. Les problèmes abordés sont souvent liés. Par exemple, le travail des enfants peut être lié au travail en servitude pour dettes ou à la discrimination dont sont victimes les femmes en matière d'emploi et de rémunération. Par conséquent, les programmes d'action visent non seulement à procurer des emplois plus nom-

---

<sup>11</sup> Le système de rapports comprend un suivi annuel pour les Etats qui n'ont pas encore ratifié les conventions fondamentales ainsi que des rapports globaux destinés à servir de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation et déterminer des priorités sous forme de plans d'action en matière de coopération technique.

breux et de meilleure qualité aux femmes dans l'économie informelle, mais aussi à sensibiliser les femmes afin qu'elles connaissent leurs droits en tant que travailleuses et que mères, les droits de leurs enfants et la manière de s'organiser pour mieux faire valoir et protéger ces droits pour elles-mêmes et pour leurs enfants.

#### LES INSTRUMENTS DE L'OIT ET L'ÉCONOMIE INFORMELLE

La promotion des huit conventions de base qui concernent les *droits humains fondamentaux* doit être assurée sans retard et par tous les moyens possibles. Les gouvernements doivent accorder une priorité absolue à l'application de ces droits fondamentaux, parce qu'il ne peut y avoir des droits fondamentaux d'un niveau inférieur pour les travailleurs de l'économie informelle par rapport à ceux de l'économie formelle. Parallèlement, il est nécessaire, pour s'attaquer plus pleinement aux déficits de travail décent dans l'économie informelle, d'élargir les *normes de base minimales* dans des questions importantes telles que les conditions de travail, la sécurité et la santé et la sécurité de revenu ainsi que les règles de base pour le traitement équitable de questions telles que la sécurité d'emploi et les groupes vulnérables. S'agissant d'étendre ces droits à l'économie informelle, plusieurs aspects méritent d'être pris en considération.

*Premièrement*, pour ceux qui craignent que l'introduction de normes de base minimales et de conditions de travail meilleures n'ait une incidence négative sur la croissance et la durabilité des entreprises et unités informelles, il faut noter que les conventions de l'OIT contiennent souvent une disposition qui prévoit que *les normes doivent être appliquées en tenant compte des circonstances et des capacités nationales*. Une de leurs caractéristiques fondamentales est qu'elles définissent des normes minimales à atteindre par la voie de la négociation tripartite et du consensus et qu'elles ne prescrivent pas de niveaux de protection irréalistes sous l'angle économique. L'introduction de meilleures conditions de travail dans l'économie informelle devra sans doute être progressive. Par exemple, la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, énonce que la fixation du niveau du salaire minimum doit, autant que possible et approprié, prendre en considération «les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi». Cela étant, ce qui doit être clair, c'est que, *si l'on prévoit certes une extension progressive des droits, il faut que leur niveau soit le même pour les travailleurs des secteurs formel et informel; il ne peut y avoir de niveau de droits réduit pour les travailleurs de l'économie informelle*.

*Deuxièmement*, il est faux de dire que les normes de l'OIT ne s'appliquent qu'à ceux qui font partie de l'économie formelle, caractérisée par une relation claire entre employeur et travailleur. La plupart des normes de l'OIT utilisent le terme «travailleurs» plutôt que la catégorie juridique plus limitée des «salariés». La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par exemple, s'applique aux «travailleurs et [aux] employeurs, sans distinction d'aucune sorte». La convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, et sa recommandation (n° 149) complémentaire définissent l'expression «travailleurs ruraux» comme désignant toutes personnes exerçant, dans les régions rurales, une occupation agricole, artisanale ou autre, assimilée ou connexe, qu'il s'agisse de salariés ou de personnes travaillant à leur propre compte, par exemple les fermiers, métayers et petits proprié-



taires exploitants, et énoncent que toutes les catégories de travailleurs ruraux ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations. La recommandation s'applique à tous les types d'organisations de travailleurs ruraux, y compris aux coopératives<sup>12</sup>. «Les problèmes de couverture apparaissent presque exclusivement à l'échelon national, lorsque les pouvoirs publics n'ont pas encore été en mesure d'appliquer à l'ensemble des travailleurs les mesures concrètes de protection prévues par la législation<sup>13</sup>.» La législation du travail est souvent conçue pour protéger les «salariés» et non pour s'appliquer à tous les «travailleurs».

*Troisièmement, lorsqu'une norme s'applique uniquement, à l'origine, aux travailleurs de l'économie formelle, son extension aux autres catégories de travailleurs est parfois prévue explicitement.* Par exemple, la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, énonce que, si les conditions nationales l'exigent, le système d'administration du travail<sup>14</sup> doit être étendu, le cas échéant de façon progressive, aux groupes qui, traditionnellement, ne font pas partie de ces systèmes<sup>15</sup>. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, limite aux établissements industriels et commerciaux l'obligation de créer un système d'inspection destiné à garantir l'application de la législation du travail. Toutefois, son Protocole de 1995 étend en principe le champ d'application de l'inspection du travail à tous les risques auxquels peuvent être exposés les travailleurs du secteur des services non commerciaux et à toutes les activités dans toutes les catégories de lieux de travail qui ne sont pas considérés comme industriels ou commerciaux. La convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, prévoit aussi que des mesures doivent être prises pour aider les producteurs indépendants et les salariés à améliorer leurs conditions de vie et impose aux gouvernements de prendre toutes les mesures possibles pour protéger ces groupes contre l'exploitation qui, sous ses formes les plus graves, peut entraîner des situations de servitude pour dettes.

La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, énonce dans ses principes généraux que «les Membres devraient prendre des mesures pour permettre le transfert progressif des travailleurs du secteur informel, là où il existe, au secteur formel». La recommandation (n° 189) sur la

---

<sup>12</sup> La recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, détaille le rôle des coopératives dans le développement social et économique. La question de la révision de cette recommandation était à l'ordre du jour de la 89<sup>e</sup> session de la Conférence, et le débat se poursuit cette année. Le chapitre V du présent rapport examine également le rôle des coopératives dans l'économie informelle.

<sup>13</sup> BIT: *Les syndicats et le secteur informel: pour une stratégie globale*, document d'information pour le Colloque international sur l'organisation des travailleurs du secteur non structuré, Genève, 18-22 oct. 1999, p. 15.

<sup>14</sup> Le «système d'administration du travail» désigne les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail, y compris, normalement, les normes générales, l'inspection du travail et les statistiques du travail.

<sup>15</sup> La convention cite nommément certaines catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des «salariés», notamment les fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles; les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'on l'entend dans la pratique nationale; les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées; les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires.



création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, recommande aux Membres de prendre des mesures visant à aider et à améliorer le secteur informel<sup>16</sup>. Elle recommande aussi d'examiner la législation sociale et du travail afin de déterminer s'il existe un besoin de protection sociale supplémentaire, notamment des mécanismes volontaires, des initiatives de coopératives etc. Une recommandation ne possède certes pas la même force contraignante qu'une convention, mais elle donne néanmoins aux Etats et aux mandants des conseils qui font autorité et, à l'OIT, un large mandat pour inclure les micro-entreprises de l'économie informelle dans ses activités relatives au développement des entreprises petites et moyennes.

*Quatrièmement, il existe des instruments centrés sur des catégories déterminées de travailleurs que l'on retrouve souvent dans l'économie informelle*, notamment les travailleurs à domicile, les travailleurs ruraux et les peuples indigènes et tribaux. La convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, et la recommandation (n° 184) sur le travail à domicile, 1996, intéressent directement un vaste segment de l'économie informelle. La convention concerne les travailleurs qui, contre rémunération, exercent leur activité en dehors des locaux de l'employeur et fournissent un produit ou un service défini par celui-ci, quelle que soit la personne qui procure l'équipement, les matières ou les autres intrants. L'employeur peut confier du travail à domicile soit directement, soit en passant par des intermédiaires. La recommandation précise le champ d'application de la convention en garantissant l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les autres salariés dans des domaines tels que l'âge minimum, le droit syndical et de négociation collective, la rémunération, la sécurité et la santé au travail, l'horaire de travail, les périodes de repos et de congé, la sécurité sociale et la protection en cas de maternité. Bien que le niveau de ratification de cette convention soit faible<sup>17</sup>, le contenu de cet instrument a été largement utilisé par ceux qui participent à l'organisation des travailleurs et à l'aide à ceux-ci partout dans le monde, et ceux qui tentent de faire pression sur les pouvoirs publics<sup>18</sup>.

La convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, contient, en matière de travail, de sécurité et de santé, de formation professionnelle, de métiers traditionnels et de sécurité sociale, des normes fortement orientées vers l'économie informelle, dans laquelle la plupart des peuples indigènes et tribaux exercent leur activité. La convention cite explicitement les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'œuvre, et appelle à promouvoir l'artisanat et les industries rurales. La convention n° 169 est un moyen intéressant d'étendre les grands principes des normes internationales du travail à un groupe socialement exclu, et l'on pourrait affirmer qu'il fournit un modèle pour traiter les problèmes des autres groupes exclus dans les économies informelles rurales et urbaines.

*Cinquièmement, même lorsque les travailleurs du secteur informel ne sont pas nommément cités dans le texte, on peut chercher des indications de l'applicabilité d'un*

<sup>16</sup> L'importance de la recommandation n° 189 pour la promotion des micro-entreprises et pour permettre à celles-ci de passer de l'économie informelle à l'économie formelle est examinée au chapitre VI.

<sup>17</sup> Deux ratifications en septembre 2001: la Finlande et l'Irlande.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, HomeNet: *The HomeNet Guide: Using the ILO Convention on Home Work* (Leeds), janv. 1999, et HomeNet: *The Newsletter of the International Network for Homebased Workers* (Leeds), n° 10, automne 1998, pp. 10 et 11, et n° 15, janv. 2001, pp. 3 et 4.

*instrument donné dans le cadre du système de contrôle de l'OIT.* Les remarques formulées par la Commission d'experts et par la Commission de l'application des normes de la Conférence peuvent être particulièrement utiles. Les remarques formulées par la Commission d'experts au sujet de l'économie informelle concernent majoritairement l'obligation des gouvernements d'inclure, dans les consultations sur la politique de l'emploi prévues par l'article 3 de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, des représentants des personnes exerçant leur activité dans l'économie informelle. D'une manière générale, la Commission rappelle aux gouvernements le contenu de cet article et demande à être informée de toute mesure prise pour garantir que les représentants de l'économie informelle soient dûment consultés dans le cadre des politiques de l'emploi qui les concernent. Tout indique toutefois que les gouvernements ont quelque difficulté à le faire. De nombreuses demandes doivent être réitérées parce qu'aucune suite ne leur a été donnée les années précédentes. Lorsque des pays ont effectivement répondu aux demandes d'information, ce fut souvent pour signaler qu'ils éprouvaient des problèmes pour étendre les consultations au volet informel de l'économie. De nombreux facteurs peuvent aussi contribuer aux difficultés que rencontrent les Etats pour consulter les représentants des travailleurs de l'économie informelle, comme exposé au [chapitre V](#). La Commission, tout en admettant ces difficultés, a toutefois affirmé clairement que les pays devaient s'efforcer de les résoudre.

On pourrait affirmer dès lors que les conventions de l'OIT qui concernent les conditions de travail, notamment les salaires, la sécurité au travail et les services sanitaires et sociaux ont, pour les travailleurs de l'économie informelle, la même importance que pour ceux qui exercent un emploi formel. Il faut cependant admettre qu'en pratique il est difficile de vérifier et de faire appliquer les normes dans l'économie informelle, en particulier dans les pays à faible revenu où l'on trouve la majorité des travailleurs dans l'économie informelle. Lorsque l'inspection du travail ou toute autre forme de surveillance des activités informelles est possible, il semblerait que la première étape soit l'identification et la prévention des conditions de travail les plus mauvaises, notamment la servitude pour dettes, la discrimination, l'exploitation fondée sur la dépendance et le travail des enfants. Beaucoup de mesures pourraient aussi être prises dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Un instrument fondamental à cet égard est la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Bien qu'elle semble, par sa formulation, s'appliquer uniquement au secteur formel, on pourrait soutenir qu'idéalement une politique nationale cohérente doit envisager des manières permettant d'inclure les travailleurs du secteur informel.

#### PROMOUVOIR LES DROITS PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA LÉGISLATION, DES RÉGLEMENTATIONS ET DES INSTITUTIONS NATIONALES ET LOCALES

A l'examen, la Déclaration de l'OIT et d'autres instruments montrent clairement qu'il existe une base internationale solide pour l'extension des droits à l'économie informelle. Le déficit de droits se situe donc aux niveaux national et local et se reflète dans la manière dont les droits sont exprimés et appliqués par la législation et la pratique nationales et locales et dans la manière dont les travailleurs du secteur informel sont mis en mesure de faire valoir leurs droits. Une législation et une administration du travail appropriées et efficaces et des notions juridiques de base chez les travailleurs et les chefs d'entreprise de ce secteur sont, de toute évidence, des facteurs essentiels. Le

fait que les entreprises dans lesquelles ils travaillent ne sont pas réglementées explique fondamentalement pourquoi il se peut que les travailleurs du secteur informel ne jouissent pas des droits accordés dans la législation du travail ou ne sont pas repris dans l'administration du travail. Le rapport du Directeur général de 1991 a noté lui aussi que «le non-respect de la législation du travail est donc lié à la précarité de la plupart des entreprises du secteur non structuré, problème qui ne sera pas résolu tant que ces entreprises ne seront pas capables de fonctionner de façon rentable dans des conditions plus stables»<sup>19</sup>. Il est également important, pour étendre les droits au travail aux travailleurs de l'économie informelle, de garantir un cadre législatif porteur pour les entreprises de ce secteur et, notamment, de lever les obstacles à l'enregistrement légal et de faire respecter les droits de propriété et les contrats. Il importe aussi de se concentrer sur les entreprises du secteur formel qui embauchent des travailleurs au titre de relations d'emploi irrégulières ou informelles.

### *Améliorer la législation du travail*

Le travail informel peut être traité comme un problème juridique. Il peut s'agir de travail effectué en dehors de la loi par des travailleurs qui devraient être protégés mais ne le sont pas. Une raison pourrait être que la loi postule en quelque sorte que les travailleurs dépendants de l'économie formelle ont des liens familiaux, ethniques ou géographiques avec le propriétaire de l'entreprise et ne risquent donc pas d'être exploités. Il ne faut toutefois pas exagérer le rôle positif de la relation paternaliste, en particulier parce qu'elle est sans doute une relation distante et non immédiate et qu'en tout état de cause elle ne dispense pas le gouvernement de son devoir fondamental, qui est de protéger les travailleurs. Une autre raison pourrait être que la législation du travail a accusé du retard sur les changements intervenus sur le marché du travail et sur les formes nouvelles d'organisation du travail. On en trouve un exemple dans le développement du travail temporaire et dans la relation triangulaire entre ces «travailleurs temporaires», les entreprises qui les utilisent et les agences de travail temporaire.

Il se pourrait aussi que les travailleurs du secteur informel ne soient pas, dans un pays donné, protégés par la législation du travail existante parce que la loi exclut ceux qui n'ont pas de relation d'emploi formelle. A la différence des normes internationales du travail qui sont destinées à s'appliquer à tous les «travailleurs», la législation du travail, dans la plupart des pays, est conçue pour protéger les «salariés». Les déficiences des critères légaux utilisés pour identifier l'existence d'une relation d'emploi ont souvent gommé la distinction entre le travailleur indépendant et le salarié. Bon nombre de travailleurs de l'économie informelle, en particulier ceux qui travaillent dans le cadre de systèmes d'externalisation et de sous-traitance, peuvent être considérés comme des «salariés occultes» plutôt que comme de véritables indépendants. Le cas du travail à domicile en est un bon exemple. Il contribue aussi à expliquer pourquoi les femmes, qui forment la majorité des travailleurs à domicile, risquent davantage que les hommes de se trouver exclues de la protection de la législation existante. Leurs employeurs les traitent comme des travailleurs indépendants et ne contribuent donc pas à leur protection sociale alors que, en réalité, ces travailleuses sont souvent totalement

<sup>19</sup> BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, op. cit., p. 38.

dépendantes d'une seule entreprise ou d'un seul employeur pour leur matériel, leurs matières premières et leurs commandes. Elles exercent un travail dans des conditions de subordination et de dépendance, mais ne jouissent pas des droits et des protections qui vont de pair avec leur situation de salariées. En réalité, leur contrat de services, qu'il soit formel ou informel, devrait être un contrat d'emploi. Dans certains cas, leur employeur de dernier ressort s'avère être une société multinationale.

Les gouvernements nationaux, en concertation avec les partenaires sociaux, peuvent souhaiter déterminer, premièrement, de quelle manière les droits prévus par la législation du travail existante peuvent être concrètement et efficacement appliqués à l'économie formelle et, deuxièmement, là où il peut être nécessaire et possible d'étendre aux travailleurs la portée juridique existante des droits.

En étudiant la manière dont la législation du travail peut être, plus qu'aujourd'hui, appliquée effectivement aux travailleurs de l'économie informelle, on peut examiner s'il convient, en réalité, *de simplifier les prescriptions légales*. Il est toutefois essentiel de souligner que cette simplification, si elle est envisagée, ne peut pas entraîner d'abaissement des normes fondamentales du travail. Elle ne peut se justifier que si elle favorise une application plus effective des principes et des droits fondamentaux au travail. Simplifier le Code du travail, par exemple en ce qui concerne d'autres droits et des conditions de travail meilleures, pourrait faciliter le respect du Code par les employeurs et les tierces parties, notamment les intermédiaires, et la compréhension de leurs droits par les travailleurs. Par exemple, une étude réalisée en 1992 et qui concernait quelque 150 micro-entreprises dans la République-Unie de Tanzanie a conclu que «la principale raison pour laquelle les chefs d'entreprise ne respectent pas les prescriptions des lois nationales du travail est le coût de la légalité [...] Ces entreprises n'atteignent déjà qu'à peine le seuil de rentabilité»<sup>20</sup>. Il est clair qu'ici le postulat de départ est que c'est le coût et la complexité de l'observance, et non l'exploitation proprement dite des travailleurs à des fins lucratives, qui constitue le motif fondamental de la non-observance. L'étude présentait la synthèse des conditions de travail que devrait appliquer à ses travailleurs une micro-entreprise de la République-Unie de Tanzanie respectueuse de la loi: ceux-ci ne pourraient avoir moins de 15 ans; ils ne pourraient travailler plus de 9 heures par jour et 45 heures par semaine; leur salaire ne pourrait être inférieur au salaire minimum et devrait leur être versé régulièrement et en monnaie légale; ils bénéficieraient d'un jour de congé sur 7; ils auraient 28 jours de congés payés par an; ils recevraient des vêtements de protection adéquats et travailleraient dans un environnement de travail sans risque; l'employeur et le travailleur cotiseraient à la Caisse nationale des retraites à hauteur de 10 pour cent du salaire et les travailleurs seraient assurés contre les accidents, pour les soins médicaux et contre les maladies professionnelles.

Les gouvernements nationaux peuvent aussi souhaiter, en concertation avec les partenaires sociaux, examiner la possibilité d'étendre à l'économie informelle l'interprétation de certains types précis d'instruments législatifs. Il peut être important d'éclaircir les relations d'emploi là où les travailleurs n'ont pas, actuellement, de contrats d'emploi ou là où l'emploi est précaire, en particulier dans les situations où,

---

<sup>20</sup> C. Vargha: *Case study on international labour standards and micro enterprises promoted by the projects URI/88/007 – Employment promotion in the informal sector* (Genève, BIT, 1992), p. 18.

comme indiqué ci-dessus, le non-respect des normes du travail a été imputé à l'absence de relation employeur/travailleur non ambiguë.

Il peut aussi être nécessaire de clarifier la législation du travail existante dans des situations où, volontairement, une partie de la population active n'est pas enregistrée afin d'échapper au paiement des prestations sociales. Cela peut être le cas, en particulier, pour les employeurs – du secteur tant formel qu'informel – qui embauchent des travailleurs migrants sans papiers. Souvent, ces travailleurs redoutent les autorités et évitent de «faire surface» parce qu'ils craignent d'être arrêtés et expulsés. Ils restent donc dans la clandestinité de l'économie informelle, mais il va de soi qu'ils sont extrêmement vulnérables à l'exploitation et aux mauvais traitements de tout type, puisqu'ils ne risquent pas de signaler ceux-ci aux autorités. Il est nécessaire de prendre des mesures pour veiller à ce que tous ceux que la législation du travail entend protéger puissent avoir recours à la loi.

En ce qui concerne plus précisément la spécialisation souple à l'échelle mondiale dans les filières de produits ou de fournitures, la question brûlante est: qui, en fin de compte, est responsable des droits et de la protection de tous les travailleurs de la filière, y compris ceux situés au bas de la filière qui travaillent à domicile, ou à la récolte des produits forestiers non ligneux, ou à la production de produits agricoles pour l'exportation? Il est exact que beaucoup d'entreprises de premier plan peuvent ignorer combien de personnes travaillent pour elles, où et dans quelles conditions, vu la longueur des filières de sous-traitance et leur dispersion fréquente dans le monde. Cela étant, les organisations tant de travailleurs que d'employeurs estiment toutefois de plus en plus que c'est l'entreprise en tête de la filière qui est l'employeur réel des travailleurs de celle-ci, et qu'elle est donc responsable des droits et de la protection de tous les travailleurs de la filière. Elle est l'entreprise qui externalise la production, même si elle n'est qu'une entreprise de vente au détail<sup>21</sup>.

Certains gouvernements ont pris des mesures actives pour revoir la législation du travail pour les travailleurs de l'économie informelle. L'Inde, par exemple, reconnaît depuis longtemps la taille, l'importance et la persistance du secteur rural et de l'économie informelle urbaine dans le processus de libéralisation économique et a mis sur pied une série de commissions chargées d'examiner les conditions de travail dans l'économie informelle. En 1986, elle a créé la Commission nationale sur les travailleuses indépendantes et les femmes dans le secteur informel. En 1991, une commission nationale sur la main-d'œuvre rurale a été constituée. Plus récemment, en 1999, une deuxième Commission nationale du travail a été établie en vue d'étudier la législation

---

<sup>21</sup> En Inde, plusieurs instruments législatifs, notamment la loi sur le travail en sous-traitance, la loi sur les travailleurs du secteur du tabac et la loi sur les migrants inter-Etats, stipulent que l'employeur principal et le sous-traitant sont «conjointement et solidairement responsables», autrement dit, tant le sous-traitant que la personne ou l'entreprise qui engage le sous-traitant pour embaucher des travailleurs ou externaliser la production sont responsables conjointement et solidairement du respect de la législation du travail. Aux Etats-Unis, les avocats du travail représentant 71 travailleurs thaïlandais du secteur du vêtement qui avaient été maintenus pratiquement captifs pendant sept ans ont soutenu, dans une procédure civile, que les entreprises détaillantes qui avaient imparté la production à l'atelier clandestin ainsi que les exploitants sur place de l'atelier clandestin devaient être tenus pour responsables. La recommandation (n° 184) sur le travail à domicile, 1996, contient le même principe: le sous-traitant mais aussi l'entreprise en tête de la filière sont responsables de la protection des droits des travailleurs à domicile.

### **Encadré 3.1. Recommandations pour étendre la législation nationale du travail en Inde aux travailleuses du secteur informel**

La deuxième Commission nationale du travail en Inde, instituée à la fin de 1999, a reçu pour mandat de recommander une «législation-cadre» pour les travailleurs du secteur informel. Des organisations de travailleurs de ce secteur ont participé à l'élaboration de la loi. Nous présentons ci-dessous certaines des principales recommandations du groupe d'étude sur les travailleuses et le travail des enfants.

#### *A. Loi sur le salaire minimum*

- élargir la définition du travailleur pour y inclure davantage de catégories de travailleurs du secteur informel;
- prévoir, dans le salaire minimum, des rémunérations à la pièce et pas uniquement des rémunérations horaires.

#### *B. Loi sur l'égalité des rémunérations, 1975*

Il convient de modifier comme suit la loi sur l'égalité des rémunérations (Equal Remuneration Act – ERA) en vue de favoriser cette égalité entre tous les travailleurs: hommes et femmes, secteur formel et informel:

- étendre l'application de la loi pour y inclure l'inégalité de rémunération non seulement à l'intérieur des unités et des établissements mais aussi de l'un à l'autre, par groupe professionnel, industrie, secteur ou région;
- remplacer l'expression «travail identique ou de même nature» par «travail de même valeur»;
- prévoir des lignes directrices et imposer une formation pour les inspecteurs du travail: les aider, par exemple, à identifier les pratiques discriminatoires en rapport avec la loi sur l'égalité des rémunérations.

#### *C. Lois sectorielles*

1. Loi sur les travailleurs du secteur du tabac (conditions d'emploi), 1996
  - inclure dans la définition du «travailleur» ceux qui travaillent au titre d'un système de «vente-achat»;
  - fixer un salaire national minimum pour les rouleurs de cigarettes, à adopter par tous les Etats.

#### *D. Mesures spécifiques aux femmes*

1. Loi sur les prestations de maternité
  - étendre la protection.
2. Loi sur les conflits du travail
  - prévoir l'interdiction de toute forme de harcèlement sexuel;
  - prévoir la représentation proportionnelle des travailleuses au sein du comité des travailleurs.

3. Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, 1923
    - prévoir la protection de toutes les travailleuses au titre de systèmes d'assurance soins médicaux.
  4. Loi sur les établissements industriels, 1948 (et autres lois contenant des dispositions relatives à la garde d'enfants)
    - imposer la présence de crèches dans toutes les usines comptant plus de dix travailleurs (hommes ou femmes).
  5. Loi sur l'assurance publique des travailleurs, 1948 – prestations en espèces pour les femmes enceintes
    - étendre la protection aux unités comptant dix travailleurs et aux travailleuses dont le salaire mensuel est inférieur à 3 000 roupies.
- E. Commissions consultatives, comités de travailleurs et commissions tripartites (obligatoires en vertu de ces lois)*
- donner les moyens d'agir à ces institutions et étendre leurs activités à l'examen et à la régularisation des tactiques irrégulières utilisées par les employeurs, notamment la substitution à la sous-traitance de mécanismes de vente-achat en vue d'éviter le statut de salarié;
  - inclure une femme au moins pour chaque partie (employeur, salariés du secteur formel, travailleurs du secteur informel et pouvoirs publics);
  - inclure des représentants des syndicats de travailleuses des secteurs informel et formel.

Source: Rapport du groupe d'étude sur les travailleurs et le travail des enfants à la Commission nationale du travail (2001), cité dans M. A. Chen, R. Jhabvala, F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: a policy framework*, document d'information préparé en vue du présent rapport (nov. 2001), encadré 5.

du travail existante et les moyens de la rationaliser, et recommander l'adoption d'une législation cadre pour le «secteur non structuré». L'encadré 3.1 présente les grandes recommandations de l'un des groupes d'étude créés par cette commission. Celle-ci a aussi organisé des auditions avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, des représentants du gouvernement et des organisations de travailleurs du secteur informel. On comptait que le rapport final de ces auditions serait présenté à la fin de 2001.

### *Alphabétisation juridique*

De toute évidence, il est vital que les travailleurs du secteur informel connaissent leurs droits et la manière de les faire valoir et d'introduire des recours en cas de violation. A cet égard, la mesure la plus importante est l'organisation des travailleurs du secteur informel, afin de leur donner le moyen de s'exprimer. Cet aspect est traité en détail au [chapitre V](#). Beaucoup de programmes de coopération technique de l'OIT ont mis au point des outils d'information, de défense et de promotion et comportent des programmes ciblés visant à améliorer les connaissances juridiques des travailleurs et des chefs d'entreprise du secteur informel et à renforcer les institutions et les processus

de dialogue social qui intègrent des personnes de l'économie informelle<sup>22</sup>. L'alphabétisation juridique est particulièrement importante pour les exclus sociaux, notamment les immigrants, les minorités ethniques et les femmes dans l'économie informelle, afin qu'ils puissent connaître leurs droits et ce qu'ils peuvent revendiquer. Des enquêtes du BIT ont montré que beaucoup de travailleurs du secteur informel estiment que la législation du travail ne concerne pas leur situation et qu'ils ne bénéficient pas, voire ne doivent pas bénéficier, de la protection et des avantages prévus par la loi.

### *Renforcer l'administration du travail et faire respecter les droits au travail*

Un autre grand facteur qui explique les déficits de droits au travail dans l'économie informelle est celui des contraintes de l'administration du travail. Dans beaucoup de pays en développement et en transition, l'effectif et le matériel des services de l'inspection du travail ne suffisent pas pour faire effectivement respecter les normes dans l'économie informelle compte tenu, en particulier, des myriades de petites et de micro-entreprises et du nombre croissant de travailleurs à domicile. Cela étant, il existe aujourd'hui des systèmes novateurs qui font intervenir des auxiliaires de l'inspection du travail, des syndicats, voire les travailleurs les mieux informés du secteur informel. Par exemple, dans l'Etat de Gujarat, en Inde, le gouvernement a permis à l'Association des femmes travaillant à leur compte (SEWA) de l'aider à surveiller les conditions des travailleuses à domicile et à fixer des tarifs minimaux à la pièce conformes au salaire minimum.

L'expérience de certaines autres interventions concrètes semble indiquer qu'il pourrait être plus efficace de réorienter l'approche des inspecteurs du travail en renonçant à une démarche qui privilégie la répression (et qui crée souvent des possibilités de corruption ou de harcèlement) au profit d'un rôle d'éducation et de persuasion fondé sur une approche transparente et participative. On en trouve un bon exemple dans le programme pour l'élimination du travail des enfants dans l'agriculture commerciale en République-Unie de Tanzanie, mis en place en partenariat avec le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC). Les inspecteurs du travail ont été formés à convaincre les employeurs de renoncer aux travailleurs-enfants et à prévoir pour ceux-ci des infrastructures éducatives dans les plantations. Ils ont coopéré avec les représentants des employeurs et les syndicats en vue de mener cette tâche à bonne fin.

En raison du caractère précaire de leur emploi, les travailleurs du secteur informel peuvent craindre de recourir à la justice lorsque leurs droits sont violés. Il se peut aussi qu'ils ne soient pas en mesure de faire valoir leurs droits en matière d'emploi par défaut d'accès à la justice. Les services juridiques peuvent être trop coûteux pour eux, auquel cas la mise à disposition de services d'assistance juridique gratuits ou fortement subventionnés par l'Etat serait très importante. Certains syndicats aident aussi les travailleurs du secteur informel à avoir accès à des services d'assistance juridique. Le

---

<sup>22</sup> Par exemple, plusieurs unités au sein du BIT ont collaboré avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et les secrétariats professionnels internationaux pour créer un dossier de données pratiques destiné aux syndicats, dont le but est notamment de sensibiliser les travailleurs de l'économie informelle, en particulier les femmes, à leurs droits et aux avantages qu'il y a à s'organiser. BIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (Genève, 2001), [http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eco/tu/tu\\_toc/htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eco/tu/tu_toc/htm).



système des tribunaux du travail et des tribunaux de prud'hommes, en particulier dans les pays en développement, peut être très faible et manquer de ressources et est trop souvent corrompu. Renforcer l'administration du travail et les systèmes judiciaires et promouvoir la bonne conduite des affaires publiques peut contribuer grandement à l'objectif du travail décent et à permettre aux travailleurs du secteur informel d'accéder à l'économie formelle.

*Protéger les travailleurs par l'amélioration des réglementations  
commerciales et industrielles*<sup>23</sup>

Le respect de la législation du travail et des droits des travailleurs dépendra aussi de l'enregistrement ou non des entreprises dans lesquelles ils travaillent et du respect ou non-respect des règlements qui régissent les activités des entreprises. Lorsque les entreprises ne sont ni inscrites ni réglementées légalement, il en va de même de leurs travailleurs et ceux-ci ne sont donc pas protégés par la législation du travail. Les petites et micro-entreprises qui sont en mesure de surmonter les contraintes réglementaires ou administratives et de développer leurs potentialités dynamiques sont beaucoup plus susceptibles de respecter les droits au travail que les entreprises du secteur informel. L'enquête de l'OIT indique que le respect de certains aspects de la législation du travail comme les règles de sécurité et de santé, le salaire minimum et la durée du travail ont tendance à s'améliorer à mesure qu'augmentent la taille de l'entreprise et sa durée de vie. Par contre, des prestations telles que l'indemnité de maladie, l'indemnisation des accidents du travail ou des décès, le congé annuel et le congé de maternité ne sont presque jamais accordées dans le secteur informel quels que soient la taille ou l'âge de l'entreprise<sup>24</sup>.

Une entreprise peut être enregistrée auprès d'une autorité locale telle qu'un conseil municipal, mais il se peut qu'elle ne soit pas enregistrée auprès d'une instance nationale et ne soumette pas ses états financiers au système de comptes nationaux. Une entreprise peut aussi être tenue de payer des impôts aux autorités locales, même si elle n'est pas enregistrée auprès de celles-ci. Par exemple, certains conseils municipaux ont recours à des percepteurs pour encaisser les taxes d'étalage quotidiennes auprès des marchands de quatre saisons, qu'ils soient ou non enregistrés. Et même lorsqu'ils font payer des taxes d'étalage ou des impôts indirects, il se peut qu'ils ne permettent pas aux marchands de s'inscrire ou, s'ils le permettent, il arrive qu'ils ne leur attribuent pas d'emplacement ou ne délivrent pas de patentes. Les choses sont encore compliquées par l'existence de deux grands types de réglementations. Il y a tout d'abord les réglementations relatives à la légalisation de la situation: l'enregistrement et l'obtention d'une patente. Il y a ensuite les réglementations à respecter pour conserver ce statut: la fiscalité, le respect du Code du travail et les règlements sanitaires et de sécurité.

Il est trop simpliste de croire que les entreprises sont informelles simplement pour éviter d'avoir à se conformer à la législation du travail ou pour ne pas payer d'impôts. Il faut aussi mettre en balance les coûts et les obstacles liés à la régularisation, d'une part, et les avantages qui découlent de cette régularisation, d'autre part. On trouve à l'extrémité inférieure du spectre des activités informelles les personnes et les ménages

<sup>23</sup> Voir aussi, au [chapitre VI](#), la sous-section «un cadre stratégique, juridique et réglementaire de base».

<sup>24</sup> BIT: *Les syndicats et le secteur informel*, op. cit., p. 32.

défavorisés qui exercent ces activités uniquement pour survivre. Il se peut que leur unique atout soit leur force de travail, et leurs activités sont informelles soit parce que les coûts de l'opération de formalisation de leurs activités économiques sont simplement trop élevés, soit parce que les procédures pour y parvenir sont trop complexes, trop intimidantes ou trop longues. Il se peut aussi que les chefs d'entreprise de l'économie informelle ignorent les règlements qu'ils doivent respecter. Même pour les personnes qui tentent de créer des petites ou micro-entreprises en raison de leurs potentialités de création de croissance ou de fortune, il est possible que les réglementations au niveau national ou local soient trop répressives ou contraignantes.

Comme le souligne la recommandation (n° 189) de l'OIT sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et comme exposé plus en détail au [chapitre VI](#), pour améliorer la qualité de l'emploi dans ces entreprises, il importe avant tout de lever les obstacles, de réduire les coûts de transaction et d'accroître les avantages de l'enregistrement et de la légalisation. La recommandation n° 189 souligne l'importance de la suppression des contraintes qui pèsent sur les entreprises, notamment le «caractère inapproprié, inadéquat ou excessif des formalités administratives relatives à l'enregistrement, aux licences, aux rapports à fournir ou autres, et notamment de celles qui découragent le recrutement du personnel, sans porter atteinte au niveau des conditions d'emploi ni à l'efficacité de l'inspection du travail ou du système de contrôle des conditions de travail et des questions connexes». Elle invite par ailleurs à prendre des mesures pour apporter aux petites et moyennes entreprises une «assistance pour une meilleure compréhension et application de la législation du travail, y compris les dispositions relatives aux droits des travailleurs, ainsi que pour la mise en valeur des ressources humaines et la promotion de l'égalité des sexes».

## CHAPITRE IV

### AMÉLIORER LA PROTECTION SOCIALE DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

#### LE DÉFICIT DE PROTECTION SOCIALE DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

L'absence de protection sociale est une caractéristique déterminante essentielle de l'économie informelle. Elle est aussi un aspect capital de l'exclusion sociale. Le développement de l'économie informelle a pour conséquence que, dans le monde entier, des millions de personnes soit n'ont jamais eu accès aux mécanismes formels de la protection sociale, soit sont en train de perdre les formes de protection globales dont elles bénéficiaient grâce à l'entreprise qui les occupait ou grâce à l'Etat, ou aux deux à la fois. Or ce sont les personnes qui relèvent de l'économie informelle qui ont le plus besoin de protection sociale, non seulement en raison de l'insécurité de leur emploi et de leurs revenus mais aussi et surtout parce qu'elles sont plus souvent exposées à des risques graves en matière de santé et de sécurité au travail. Pour beaucoup de travailleurs du secteur informel, le lieu de travail est le domicile, de sorte que ce ne sont pas seulement les travailleurs mais aussi leurs familles, voire leurs voisins, qui peuvent être exposés à ces risques. La qualité médiocre de l'emploi va souvent de pair avec une qualité de vie médiocre. La pandémie du VIH/SIDA a, elle aussi, des répercussions sur le travail et sur les travailleurs de l'économie informelle. Dans certains pays, la maladie a réduit massivement la main-d'œuvre productive et les lacunes des systèmes de protection sociale deviennent de plus en plus criantes.

Parallèlement, l'absence de protection sociale dans l'économie informelle menace aussi l'économie formelle: «Le domaine de la protection sociale illustre l'intérêt direct et très réel des travailleurs pour un emploi 'normal' et celui qu'ont leurs organisations à ramener les travailleurs de l'économie informelle sur le marché de l'emploi primaire, organisé. Avec la contraction de l'emploi sur le marché structuré, les travailleurs supportent directement, et de plus en plus, la charge du financement des besoins sociaux, ce qui nuit à leur qualité de vie. Cette charge peut aussi miner la capacité des entreprises de soutenir la concurrence dans l'économie mondiale»<sup>1</sup>. Il existe un problème de conduite des affaires publiques ainsi qu'un problème d'inégalité: dans l'économie formelle, les travailleurs et leurs employeurs sont obligés de supporter le poids du financement du système de sécurité sociale, par le biais tantôt de l'assurance sociale, tantôt des impôts, alors que les travailleurs de l'économie informelle ne cotisent pas à l'assurance sociale ou ne paient pas d'impôts, en particulier s'ils ont choisi délibérément l'activité informelle pour tenter d'éviter ces paiements.

On peut avoir une idée de l'importance du déficit de protection sociale lorsqu'on sait que, dans le monde, quelque 20 pour cent seulement des travailleurs bénéficient d'une véritable protection sociale et que plus de la moitié des travailleurs et des person-

---

<sup>1</sup> BIT: *Sécurité sociale: questions, défis et perspectives*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001, pp. 3 et 4.

nes à leur charge est exclue de tout type formel de système de sécurité sociale. Ils ne sont protégés ni par un système d'assurance sociale financé par des cotisations, ni par un mécanisme d'aide sociale financé par l'impôt. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, on estime que 5 à 10 pour cent de la population active bénéficient d'une protection personnelle formelle de sécurité sociale et, dans certains cas, cette proportion est en recul. En Inde, par exemple, moins de 10 pour cent des travailleurs bénéficiaient d'une protection au milieu des années quatre-vingt-dix, contre plus de 13 pour cent au milieu des années quatre-vingt. En Amérique latine, le taux de protection se situe globalement entre 10 et 80 pour cent et est généralement en stagnation. En Asie du Sud-Est et de l'Est, ce taux varie de 10 pour cent (pour un pays comme le Cambodge) à près de 100 pour cent (en République de Corée, du moins pour l'assurance maladie). Dans la plupart des pays industriels, le taux de protection est proche de 100 pour cent, même si les taux de respect des règles ont diminué récemment dans un certain nombre de ces pays, en particulier dans les pays en transition.

«Dans ses activités normatives et dans l'essentiel de ses activités de coopération technique dans le domaine de la sécurité sociale, l'OIT est partie du principe qu'une proportion croissante de la population active des pays en développement finirait par trouver un emploi dans le secteur formel de l'économie ou par exercer une activité indépendante en étant au bénéfice de la sécurité sociale. Elle faisait implicitement l'hypothèse que les régions en développement suivraient la même évolution que celle qu'avaient connue les pays industrialisés au cours de leur développement économique et social. L'expérience a toutefois montré, dans les pays en développement – et, plus récemment, dans les pays industrialisés –, que cette proportion stagne, voire diminue dans de nombreux cas. Même dans les pays à forte croissance économique, les travailleurs – souvent les travailleuses – qui occupent des emplois précaires (travail occasionnel, travail à domicile, certains travaux indépendants, par exemple) sont de plus en plus nombreux<sup>2</sup>.»

Comme pour les autres déficits de travail décent dans l'économie informelle, ceux qui sont particulièrement défavorisés sous l'angle des droits et de l'accès à l'emploi formel le sont aussi sur le plan de la protection sociale. L'exclusion de la protection sociale est un phénomène fortement lié au sexe. Premièrement, dans bon nombre de pays, on trouve la majorité des travailleuses dans l'économie informelle, et le fait qu'elles ne bénéficient d'aucune protection sociale est une indication supplémentaire de leur exclusion sociale. Deuxièmement, la femme est la principale responsable du foyer dans la société, et les changements sociaux et démographiques récents (notamment sur le plan de la migration, du divorce, des ménages ayant à leur tête une femme seule, des structures du vieillissement et de la mortalité) ont, pour un nombre croissant de femmes, multiplié les responsabilités et réduit les moyens de subsistance pour elles-mêmes et leurs familles. Les enfants qui travaillent dans l'économie informelle, en particulier ceux qui effectuent les formes les plus extrêmes de travail des enfants, sont non seulement exposés à des risques physiques et moraux mais sont aussi privés d'éducation, ce qui compromet leurs chances d'échapper au piège de la pauvreté en grandissant. Les handicaps liés au travail sont généralement plus nombreux dans l'économie informelle; or, dans la plupart des pays qui ne font pas partie du Nord industrialisé, les personnes qui souffrent d'une infirmité et celles qui sont victimes d'accidents et de maladies du travail n'ont pas de protection sociale. Les migrants qui sont souvent atti-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.

rés dans l'économie informelle connaissent un manque identique de mesures de protection, de systèmes légaux de protection sociale et de réseaux de soutien social.

La notion classique de *sécurité sociale* est définie dans les instruments de l'OIT: la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944, et la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui définit neuf domaines pour l'assurance sociale: les soins médicaux, mais aussi la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, la famille, la maternité, l'invalidité et les prestations aux survivants. Traditionnellement, la sécurité sociale comprend des systèmes d'assurance sociale obligatoire (fondés sur des cotisations prévues par la loi), l'aide sociale (sous la forme de prestations financées par l'impôt et servies uniquement aux personnes à faible revenu) et les prestations universelles (des prestations financées par l'impôt servies indépendamment des revenus ou des ressources).

Toutefois, on admet de plus en plus qu'il est nécessaire d'élargir la notion de sécurité sociale pour prendre en compte les problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement et les réalités de l'économie informelle. L'emploi est aujourd'hui flexible et instable, et le nombre de travailleurs dans l'économie ne cesse d'augmenter. Il nous faut donc une notion plus large de la «*protection sociale*» qui englobe non seulement la sécurité sociale mais aussi des systèmes extralégaux, notamment divers types nouveaux de mécanismes de cotisation, de sociétés mutualistes et de systèmes au niveau local et communautaire pour les travailleurs de l'économie informelle.

Cette notion plus large de la protection sociale<sup>3</sup> est, en réalité, celle que l'OIT a adoptée: elle est beaucoup plus proche de l'objectif et de la notion du «travail décent», qui vise à protéger toutes les personnes contre les divers risques et les divers aléas au travail, quel que soit le lieu où ce travail est effectué. Cette approche du travail décent ressort clairement de la résolution et des conclusions relatives à la sécurité sociale, telles qu'adoptées par la 89<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail en 2001, à savoir que «la sécurité sociale est très importante pour le bien-être des travailleurs, de leurs familles et de la collectivité tout entière. C'est un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale, qui par là même concourt à la paix et à l'insertion sociales. Composante indispensable de la politique sociale, elle joue un rôle capital dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. En favorisant la solidarité nationale et le partage équitable des charges, la sécurité sociale peut contribuer à la dignité humaine, à l'équité et à la justice sociale. Elle est importante également pour l'intégration, la participation des citoyens et le développement de la démocratie. Si elle est bien gérée, la sécurité sociale favorise la productivité en assurant des soins de santé, une sécurité du revenu et des services sociaux. Associée à une économie en expansion et à des politiques actives du marché du travail, elle est un instrument de développement économique et social durable. Elle facilite les changements structurels et technologiques qui exigent une main-d'œuvre adaptable et mobile. Il est à noter que si elle représente un coût pour les entreprises la sécurité sociale est également un investissement dans l'être humain ou un soutien à celui-ci» (paragr. 2 et 3).

<sup>3</sup> Cette définition plus large de la protection sociale a aussi été adoptée par de nombreux pays et organisations internationales et régionales. Par exemple, l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) inclut dans la définition de la protection sociale le subventionnement des logements et des loyers et fait une distinction entre la protection sociale en espèces et en nature. La définition statistique d'EUROSTAT est de plus en plus reconnue à l'échelle internationale.

LES RAISONS DU FAIBLE NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE  
DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

L'agenda du travail décent a pour objectif l'universalité de la protection sociale. Cet objectif est toutefois loin d'être réalisé. Certes, certains travailleurs et employeurs ont opté délibérément pour le secteur informel afin d'échapper aux cotisations de sécurité sociale et aux impôts, mais la plupart des personnes qui relèvent de l'économie informelle ne peuvent ni ne veulent céder un pourcentage relativement élevé de leurs revenus pour financer des prestations de sécurité sociale qui ne répondent pas à leurs besoins prioritaires. En outre, il se peut qu'elles connaissent mal la manière dont le système formel d'assurance sociale est géré ou qu'elles s'en méfient. Il s'ensuit que divers groupes de travailleurs du secteur informel ont créé des systèmes plus conformes à leurs besoins prioritaires et à leur capacité contributive. De plus, plusieurs autres facteurs limitent l'accès des travailleurs du secteur informel aux systèmes formels d'assurance sociale<sup>4</sup>.

La plupart des travailleurs qui, dans l'économie formelle, ont des revenus stables et suffisants sont mieux à même de cotiser régulièrement à la sécurité sociale, y compris en prévision de leur retraite. Il se peut, en revanche, que les travailleurs du secteur informel ne souhaitent pas épargner pour leur retraite. En général, ils accordent la priorité à des besoins plus immédiats tels que la nourriture, le logement, l'éducation et les soins de santé pour eux-mêmes et pour leurs familles. La plupart des ménages du secteur informel consacrent déjà une part considérable de leur budget à ces besoins. Ils peuvent aussi rechercher une protection en cas de décès et d'incapacité. Psychologiquement, ils sont souvent à ce point préoccupés par la satisfaction de leurs besoins immédiats de survie qu'ils ne sont pas en mesure de se soucier d'une éventualité éloignée ni motivés pour l'assurer. Parce qu'ils vivent au jour le jour, ils peuvent se trouver confrontés à des risques catastrophiques qui peuvent les jeter dans l'endettement permanent. Les systèmes de sécurité sociale ne peuvent protéger les travailleurs du secteur informel contre tous les risques et tous les aléas.

Outre le fait qu'ils ont des priorités différentes de celles des travailleurs du secteur formel en matière de protection, la capacité contributive des travailleurs du secteur informel est aussi plus réduite. Dans le secteur formel, le taux des cotisations à l'assurance sociale s'élève généralement à 20 pour cent du salaire brut, voire davantage. Dans ce secteur, les travailleurs et leurs employeurs se partagent ces cotisations. Toutefois, les travailleurs indépendants sont rarement disposés à payer eux-mêmes la totalité de la cotisation. En réalité, ils en sont souvent incapables. Le caractère irrégulier de l'emploi informel en fait une source de revenu peu fiable pour les cotisations à l'assurance sociale. Comme indiqué dans les chapitres qui précèdent, pour les travailleurs qui se trouvent dans une relation d'emploi occulte, il est difficile d'obtenir que l'employeur de dernier ressort (ou l'entreprise en tête d'une filière mondiale) assume la responsabilité de la protection des droits de ces travailleurs, y compris le droit à la protection sociale de base, en particulier en raison des implications formelles et juridiques que cela entraîne.

Il existe souvent des restrictions légales à la protection sociale des travailleurs du secteur informel. Dans la plupart des pays en développement, les systèmes d'assurance sociale sont limités par la taille de l'employeur (uniquement les entreprises de grande

<sup>4</sup> W. van Ginneken: «Sécurité sociale pour le secteur informel: un nouveau défi pour les pays en développement», *Revue internationale de sécurité sociale* (Oxford), vol. 52, n° 1, 1999, pp. 49 à 69.

taille, dont on estime qu'elles disposent de la capacité financière et des structures administratives d'appui pour respecter les obligations du système), par la superficie géographique, ou par la catégorie professionnelle (de sorte que les travailleurs indépendants, les travailleurs domestiques et les travailleurs occasionnels sont souvent exclus).

Même lorsque ces restrictions fondées sur la législation sont reconnues et supprimées, il peut y avoir des obstacles institutionnels. Beaucoup de pays en développement n'ont pas de cadres institutionnels à l'intérieur desquels il est possible d'organiser la participation au système de sécurité sociale, de définir les contingences et les droits, d'établir les prestations et de percevoir les cotisations. Bon nombre de systèmes, dans les pays en développement, ont beaucoup de difficulté à faire face au volume des tâches administratives qu'implique le fonctionnement d'un système d'assurance sociale, voire en sont incapables. Il se peut que les pouvoirs publics ne veuillent ou ne puissent pas assumer des engagements nouveaux et potentiellement coûteux. Les travailleurs du secteur informel eux-mêmes peuvent estimer que le système est inefficace ou ne sert pas leurs intérêts et, partant, refuser de s'y conformer. Les entreprises du secteur informel peuvent être à ce point instables qu'il serait vain pour elles de prendre des engagements à long terme. Les employeurs comme les travailleurs du secteur informel peuvent craindre que l'affiliation au système formel de sécurité sociale n'ait d'autres incidences négatives, notamment des pressions accrues pour se conformer à d'autres types d'instruments législatifs.

#### AMÉLIORER LA PROTECTION SOCIALE DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

«Priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur. Dans nombre de pays, il s'agit des salariés des petits établissements, des travailleurs indépendants, des travailleurs migrants et des personnes occupées dans l'économie informelle, dont beaucoup sont des femmes. Quand la couverture ne peut être accordée immédiatement à ces groupes, on pourrait introduire des mécanismes d'assurance – le cas échéant sur une base volontaire – ou d'autres mesures telles que l'assistance sociale, puis les étendre et les intégrer au système de sécurité sociale à un stade ultérieur une fois que l'intérêt des prestations a été démontré et que cela est économiquement viable. Certains groupes ont des besoins différents, d'autres ont une capacité contributive très réduite. Pour que l'extension de la sécurité sociale soit une réussite, ces différences doivent être prises en compte. Il faudrait également explorer de manière rigoureuse le potentiel de la micro-assurance: quand bien même elle ne peut être la base d'un système complet de sécurité sociale, elle peut constituer une première étape utile, notamment pour répondre à l'urgente nécessité d'améliorer l'accès aux soins de santé. Les politiques et initiatives relatives à l'extension de la couverture doivent s'inscrire dans le contexte d'une stratégie nationale intégrée de sécurité sociale. Le principal défi que pose l'économie informelle est celui de son intégration dans l'économie formelle. C'est une question d'équité et de solidarité sociale. Les politiques mises en œuvre doivent encourager les mouvements vers l'économie formelle. C'est à la société dans son ensemble qu'il incombe de financer le soutien apporté aux groupes vulnérables de l'économie informelle<sup>5</sup>.»

<sup>5</sup> BIT: *Conclusions concernant la sécurité sociale*, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001, paragr. 5 et 6.

### *Élargir et adapter l'assurance sociale légale*

Quels que soient les systèmes d'assurance sociale qui ont été rendus obligatoires pour une catégorie limitée de la population dans l'économie formelle, le législateur a généralement prévu d'élargir leur protection par la suite. Comme exposé ci-dessus, la plupart des pays en développement n'ont toutefois pas procédé à cette extension, en grande partie parce qu'ils sont confrontés à des problèmes importants lorsqu'il s'agit d'identifier, d'enregistrer, d'éduquer, de convaincre et de suivre les personnes et les entreprises dans l'économie informelle afin de veiller à ce qu'elles respectent toutes les règles du système. En outre, même lorsque les systèmes d'assurance sociale obligatoires sont étendus aux travailleurs du secteur informel, il se peut qu'ils échouent si leur structure de prestations et de cotisations ne convient pas aux diverses catégories de travailleurs de ce secteur. Certains pays ont toutefois trouvé des modalités permettant d'étendre certaines composantes de l'assurance sociale légale à certaines catégories déterminées de la main-d'œuvre informelle, comme il ressort des exemples de l'encadré 4.1.

L'extension de la couverture sociale obligatoire se fait le plus souvent par étapes, en y intégrant des entreprises de plus en plus petites. A chaque étape, on accroît évidemment le nombre des travailleurs assurés, mais on accroît aussi de manière disproportionnée le nombre des entreprises auxquelles le régime de sécurité sociale s'applique (et souvent aussi les problèmes, en raison du caractère rudimentaire de leur système de comptabilité et de leur tendance à contourner la loi). Comme on peut le comprendre, beaucoup de régimes de sécurité sociale peu développés hésitent à couvrir l'ensemble des entreprises et des travailleurs de l'économie informelle, mais «cela est pourtant faisable, comme le montre l'expérience de nombreux pays. Il peut même y avoir des avantages à ne pas fixer de plafond afin de ne pas inciter les employeurs à sous-déclarer leurs effectifs. En effet, beaucoup d'entreprises indiquent des effectifs légèrement inférieurs au plafond fixé par la loi, et il est très difficile dans les faits d'apporter la preuve qu'il y a sous-déclaration. Par ailleurs, toute règle qui encourage les entreprises à rester de petites entreprises risque de freiner leur développement et la croissance de leur productivité. Le principal argument en faveur d'un système qui couvre jusqu'aux plus petites entreprises est que, en général, ce sont justement ceux qui travaillent dans les petites entreprises qui sont les moins bien payés et dont la sécurité de l'emploi est plus faible et qui, par conséquent, ont le plus besoin d'une couverture sociale»<sup>6</sup>.

D'autres mesures ont été suggérées pour élargir l'assurance sociale, notamment les suivantes:

- revoir les systèmes légaux en vue de faciliter une affiliation partielle pour les indépendants, les gens de maison, les ouvriers agricoles et ceux qui perçoivent un revenu régulier provenant d'activités informelles;
- renforcer la capacité administrative des systèmes de sécurité sociale, en particulier en ce qui concerne le respect des règles, la tenue des documents et la gestion financière;
- lancer des programmes d'éducation et de sensibilisation du public afin d'améliorer l'image du système de sécurité sociale;

<sup>6</sup> BIT: *Sécurité sociale: questions, défis et perspectives*, op. cit., p. 30.



#### Encadré 4.1. Étendre la sécurité sociale obligatoire à l'économie informelle

**L'assurance maladie dans la République de Corée:** la République de Corée a atteint son objectif de couverture universelle de l'assurance maladie en 1989, soit quelque douze années après l'introduction de l'assurance soins médicaux obligatoire en 1977. Dans un premier temps, le système protégeait les salariés des grandes sociétés, suivis par les fonctionnaires, puis les salariés des petites entreprises. En 1981, afin d'étendre l'assurance maladie aux indépendants, le gouvernement a mis en œuvre un programme pilote dans trois zones rurales, suivies d'une zone urbaine et de deux nouvelles zones rurales en 1982. En janvier 1988, les travailleurs indépendants des zones rurales ont rejoint le programme d'assurance maladie. En 1989, les indépendants des zones urbaines étaient la dernière catégorie non protégée. Des facteurs tant économiques que politiques ont contribué à l'extension rapide de l'assurance maladie aux indépendants. L'économie florissante de la fin des années quatre-vingt a fortement amélioré la capacité de la population à cotiser à l'assurance sociale. Par ailleurs, l'Etat disposait de la capacité budgétaire requise pour subventionner l'assurance maladie pour les indépendants. Les élections présidentielles de 1987 ont aussi motivé le parti au pouvoir et le gouvernement à prévoir la question de l'élargissement des programmes d'aide sociale comme point majeur de leur plate-forme électorale. Par ailleurs, suite à une campagne des organisations d'agriculteurs et d'autres groupes de citoyens visant à obtenir des réformes de l'assurance maladie, l'Etat a porté de 33 à 55 pour cent du financement ses subventions à l'assurance maladie pour les indépendants.

Source: S. Kwon: *The extension of health insurance in South Korea: Lessons and Challenges*, Genève, BIT, 2001, document non publié, 2001.

**Le régime national des retraites au Japon:** au début des années soixante, le Japon, qui était encore un pays à revenu moyen, a réussi à faire bénéficier plus de 90 pour cent de sa population de l'assurance maladie et de l'assurance retraite. L'assuré accédait à des niveaux différents du système de protection sociale en fonction de sa situation d'emploi. Dans le cas de l'assurance retraite, les salariés des grandes sociétés étaient assurés par le système de retraite des salariés, qui bénéficie d'un subventionnement limité de l'Etat, tandis que les salariés des petites entreprises, les agriculteurs, les indépendants et les retraités relèvent du nouveau système national des retraites, financé par l'Etat à hauteur de 33 pour cent pour les retraites générales, et jusqu'à 100 pour cent pour certains types de retraites. Bien que certains problèmes financiers apparaissent aujourd'hui, aggravés encore par le vieillissement démographique, le système national des retraites a réussi à étendre rapidement la protection de l'assurance retraite à plus de 18 millions de Japonais non assurés précédemment, dont la plupart sont des femmes.

Source: M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, document d'information établi en vue du présent rapport, 2001, encadré 7.

**La sécurité sociale pour les brodeuses travaillant à domicile à Madère (Portugal):** l'île de Madère est réputée depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle pour le travail artisanal de ses nombreuses brodeuses travaillant à domicile. Il a

fallu attendre 1974, suite aux négociations menées par le syndicat des brodeuses de Madère, pour que les autorités régionales adoptent une loi leur garantissant les prestations de base de la sécurité sociale (pour les travailleuses âgées et invalides). Une autre loi fut adoptée en 1979 qui intégra les brodeuses dans le système de sécurité sociale légal du Portugal et leur accordait ainsi des prestations supplémentaires pour les congés de maladie et de maternité. Depuis, le syndicat a aussi négocié pour elles une assurance chômage et un abaissement de l'âge de la retraite.

Source: *Ibid.*

- étendre, selon un calendrier prescrit, la protection à toutes les personnes qui travaillent comme salariés, à l'exception de certaines catégories spéciales telles que les gens de maison, les travailleurs familiaux et les travailleurs occasionnels;
- ouvrir de nouvelles «fenêtres» et offrir des prestations conformes aux besoins et à la capacité contributive des groupes non protégés actuellement<sup>7</sup>.

La sécurité sociale inclut les prestations de soins de santé et les prestations familiales et assure la sécurité de revenus en cas d'aléas tels que la maladie, le chômage, la vieillesse, l'incapacité, la maternité ou la perte du soutien de famille. Il n'est pas toujours nécessaire, ni même possible dans certains cas, d'avoir le même éventail d'instruments de sécurité sociale pour toutes les catégories de personnes. Si les circonstances nationales le permettent, les instruments peuvent être plus complets en ce qui concerne les catégories de personnes concernées et l'éventail des prestations. Lorsque la capacité de financement de la sécurité sociale est limitée, il convient d'accorder d'abord la priorité aux besoins les plus pressants pour les groupes concernés.

Le rôle de l'Etat est évidemment capital, puisqu'il est le garant des régimes d'assurance sociale. Pour qu'elles soient efficaces, les initiatives visant à établir ou à élargir la sécurité sociale impliquent toutefois le dialogue social. Même en l'absence d'une relation directe employeur/travailleur, le principe ou le précédent de la contribution de l'employeur à la protection des travailleurs peut être utilisé, et l'a effectivement été, pour affecter les contributions de l'employeur ou de l'Etat à l'alimentation de fonds spéciaux destinés aux travailleurs du secteur informel. En Inde, par exemple, il existe des lois qui habilite les pouvoirs publics au niveau tant national que des Etats à constituer des fonds spéciaux pour servir des prestations de sécurité sociale aux travailleurs, en prélevant un impôt (ou une taxe parafiscale) sur le total des produits de certains secteurs. Le Bidi Workers' Welfare Fund est un fonds national constitué à partir d'une taxe sur les «bidis» (cigarettes roulées à la main). On trouve des fonds d'aide sociale similaires au niveau des Etats, notamment le fonds des porteurs traditionnels dans les Etats de Gujarat et de Maharashtra, auquel les employeurs versent une taxe. Les prestations et les services d'aide sociale au titre de ces fonds d'aide créés par les pouvoirs publics mais surveillés par un conseil tripartite couvrent les allocations de logement, les bourses scolaires, la santé ainsi que d'autres prestations. Ces fonds sont destinés à contourner la nécessité d'une relation employeur/travailleur non ambiguë et

<sup>7</sup> W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, rapport soumis à la douzième Conférence régionale de l'AISS pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok, 20-23 nov. 2000, p. 13.

à redistribuer aux travailleurs une partie des bénéfices du secteur, mais l'application pose souvent des problèmes. Par exemple, des enquêtes menées auprès des rouleurs de bidis montrent que bon nombre d'entre eux ne perçoivent aucune prestation en raison des abus et de la corruption dont se rendent coupables les employeurs et les sous-traitants, en particulier dans le cadre de la délivrance de cartes d'identité destinées à confirmer leur qualité de rouleurs de cigarettes ayant droit à ces prestations.

### *Encourager la micro-assurance et les systèmes régionaux*

Dans de nombreux pays en développement, la protection contre les risques sociaux, lorsqu'elle n'est pas imposée par la loi ou assurée par l'Etat ou les employeurs, est fournie par la famille ou la communauté<sup>8</sup>. Là où, en particulier, les normes sociales jouent un rôle important d'influence sur le comportement social, on trouve plusieurs exemples de mécanismes informels d'assurance sociale basés sur le principe tantôt de la solidarité, tantôt de la réciprocité. Toutefois, les prestations servies au départ de ces sources informelles sont rarement suffisantes et souvent incertaines, en particulier lors des crises généralisées ou prolongées.

Ces dernières années, divers groupes de travailleurs du secteur informel ont créé leurs propres systèmes de micro-assurance. Le terme «micro-assurance» désigne la capacité de traiter des flux modestes d'espèces (qu'il s'agisse de recettes ou de dépenses) et non pas la taille du système, même si ces systèmes ont souvent un caractère local et un nombre très réduit de membres. La micro-assurance se base sur l'idée de départ que certains groupes qui ne sont pas protégés par les systèmes existants peuvent définir leur propre ensemble de besoins prioritaires, que ces besoins peuvent être assurés et que les membres du groupe sont disposés à payer pour cette assurance (voir encadré 4.2, ainsi que la section «Rôle des coopératives» au chapitre V). Les groupes peuvent correspondre à une zone de résidence, une profession, une appartenance ethnique ou un sexe. «La micro-assurance est autre chose qu'une simple forme d'assurance ou de financement des soins de santé. C'est une sorte d'organisation sociale fondée sur les concepts de solidarité et de mise en commun des risques, ce qui suppose la participation active des membres de chaque groupe. Généralement, ces groupes sont déjà organisés et fournissent par exemple des facilités à leurs membres pour obtenir de petits crédits: la micro-assurance constitue donc fréquemment un élargissement de leurs activités. Ces organisations peuvent utiliser une partie des excédents dégagés par leurs activités principales pour subventionner l'assurance maladie. Elles peuvent également obtenir des subventions des pouvoirs publics, des organismes internationaux d'aide (en particulier pour le capital de départ) et, dans certains cas, des compagnies d'assurance appartenant à l'Etat<sup>9</sup>.»

Beaucoup de ces systèmes ont pour premier but d'aider leurs affiliés à faire face à la charge imprévisible de dépenses médicales qu'ils doivent assumer sur leurs fonds propres. Ils n'entendent pas offrir une assurance maladie complète, a fortiori servir des

<sup>8</sup> Voir notamment C. Mesa-Lago: «Protection for the informal sector in Latin America and the Caribbean», dans l'ouvrage publié sous la direction de V. E. Tokman: *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992), pp. 169-206.

<sup>9</sup> BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, 2000), p. 87.

**Encadré 4.2. La micro-assurance dans l'économie informelle**

**Le système UMASIDA en République-Unie de Tanzanie:** en 1995, un projet du BIT a facilité la mise en place d'une organisation faîtière des associations du secteur informel, sous le nom d'UMASIDA (Société mutuelle d'assurance maladie du secteur informel). UMASIDA dispose désormais d'un statut écrit et est dirigée par un comité exécutif. Au début de 1999, elle comptait 1 800 affiliés cotisants appartenant à une dizaine d'associations différentes. Les affiliés versent entre 1 000 et 2 000 shillings par mois (moins de 2 dollars des Etats-Unis). Les fonds sont déposés sur un compte central de l'UMASIDA. Le montant exact des cotisations varie d'un groupe à l'autre, en fonction des personnes à charge prises en compte (conjoint, enfants et parents) et des prestations de soins de santé prévues. D'une façon générale, l'UMASIDA finance les frais afférents aux soins de santé primaires, les analyses de laboratoire et les traitements. Le système a le grand avantage de permettre l'accès à des soins de qualité à un prix abordable. Pour différents groupes, l'intervention de l'UMASIDA a également permis de promouvoir des activités de protection de la santé au travail et à domicile, notamment en ce qui concerne les accidents du travail et les maladies évitables. Un problème général réside dans le fait que les cotisations dépendent de l'activité saisonnière ou commerciale et qu'elles sont souvent acquittées de façon irrégulière, en particulier par les petits groupes.

Source: BIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2000: sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, 2000), p. 89.

**Le système de mutualité de santé en Bolivie:** l'Instituto Politécnico Tomas Katari (IPTK), une organisation non gouvernementale, a mis en place en 1996 un système de mutualité de santé qui couvre les services de soins de santé de base, notamment les soins préventifs et la promotion de la santé, les soins ambulatoires, les médicaments et d'autres services, pour ses membres et le public en général. Plus de la moitié de ses membres, notamment les travailleurs à domicile et les autres travailleurs du secteur informel, sont des personnes exclues d'autres systèmes de sécurité sociale ou dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. L'IPTK comptait 2 000 membres en 1998 et traite quelque 35 000 consultations par an. Le système est financé essentiellement par les cotisations de membres mais bénéficie aussi d'aides des organismes de développement.

Source: M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, *op. cit.*, encadré 8.

**Grameen Kalyan, Bangladesh:** c'est une société sans but lucratif qui, en 1997, a repris le programme de santé rurale (Rural Health Programme – RHP) créé par la banque Grameen. Le RHP fait fonction à la fois d'assureur et de prestataire de soins, par le biais de centres de santé rattachés à des filiales de la banque Grameen. Dans sa fonction d'assureur, RHP perçoit les primes annuelles (d'environ 5 dollars par famille) des membres associés à un centre de santé. Les membres qui ne font pas partie de la banque Grameen peuvent également utiliser les infrastructures du centre de santé à un tarif correspondant au tarif du marché pour le service concerné. Quelque 75 000 familles bénéficient du système.

Source: W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, douzième Conférence régionale de l'AISS pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok, 20-23 nov. 2000, p. 9.

**Le programme d'assurance intégré SEWA:** c'est aujourd'hui le plus grand système complet de protection sociale contributif pour les travailleurs du secteur informel en Inde. Un tiers de la prime est financé par les intérêts que produit une subvention versée par l'organisme allemand de développement technique (German Technical Agency – GTZ), un tiers par les cotisations directes des travailleuses, et un tiers par un régime global subventionné fourni par la Life Insurance Corporation of India et par l'United India Insurance Company. Les membres de SEWA peuvent décider librement d'adhérer ou non au régime. Le régime comprend une assurance soins de santé (y compris une composante modeste de prestations de maternité), une assurance vie (décès et invalidité) et une assurance dégâts matériels (perte ou dégâts relatifs au logement ou au matériel de travail). SEWA a aussi fixé la hauteur des primes en fonction des différentes catégories de revenus parmi les personnes extrêmement pauvres.

Source: F. Lund; S. Srinivas: *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy* (Genève, BIT, 2000), pp. 132 et 133.

prestations de remplacement du revenu. Normalement, ils sont gérés de manière autonome au niveau local, et parfois l'unité locale est reliée à des structures plus importantes qui peuvent renforcer à la fois la fonction d'assurance et les structures d'appui nécessaires pour améliorer la conduite des affaires. En règle générale, ces systèmes présentent les avantages de la cohésion et de la participation directe et peuvent aussi réduire les frais administratifs.

Il importe cependant de souligner que les systèmes de micro-assurance ne concernent, partout au monde, qu'une très faible proportion de la main-d'œuvre informelle. Ils «n'offrent pas les mêmes possibilités de solidarité que des systèmes nationaux et obligatoires couvrant à la fois les hauts revenus et les bas revenus. Ils peuvent donc être considérés comme une étape vers la protection sociale obligatoire. Il est bien entendu indispensable de garantir que les employeurs du secteur formel n'y voient pas des systèmes de remplacement bon marché et ne soient donc pas encouragés à informaliser davantage leurs activités»<sup>10</sup>. Il est certain que les systèmes de micro-assurance ne sont pas, par eux-mêmes, aussi sûrs que les systèmes nationaux plus vastes, en ce sens qu'un désastre surgissant dans une communauté ou d'autres facteurs qui obligent les travailleurs à changer de travail et qui réduisent ainsi à néant le fondement des organisations commerciales peuvent aussi détruire la capacité des systèmes d'assurance associés à répondre aux besoins de leurs affiliés.

Il est possible de proposer plusieurs mesures pour élargir et renforcer la micro-assurance pour les travailleurs du secteur informel. L'une d'elles est que ces systèmes forment entre eux des organisations, ce qui leur permettra d'atteindre divers objectifs, notamment davantage de pouvoir de négociation face aux pouvoirs publics ainsi qu'aux prestataires publics et privés de soins de santé, la mise en commun des connaissances et une meilleure stabilité financière par la réassurance. Une deuxième approche consiste à consacrer plus d'efforts à la commercialisation de la micro-assurance. En

<sup>10</sup> BIT: *Les syndicats et le secteur informel: pour une stratégie globale*, document d'information pour le Colloque international sur l'organisation des travailleurs du secteur non structuré, Genève, 18-22 oct. 1999, p. 37.

effet, il se peut qu'une proportion importante de la population visée connaisse encore mal les avantages qui découlent du fait d'être assuré. Il est clair que le rôle des pouvoirs publics dans la réussite de l'extension de ces systèmes est essentiel. Par exemple, il est certain que des subventions publiques pourraient étendre la protection. Les pouvoirs locaux peuvent jouer un rôle important dans la mise en place de systèmes de protection sociale régionaux, en partenariat avec des groupes locaux de la société civile. Les systèmes régionaux présentent l'avantage que les frais administratifs sont généralement faibles et qu'il est possible d'intégrer la participation et le contrôle local dans la conception du système.

### *Promouvoir les prestations sociales économiques financées par l'impôt*

Beaucoup de pays en développement ont mis en place des systèmes par catégories et/ou des systèmes d'aide sociale axés sur les personnes en difficulté que les politiques d'emploi ou les autres politiques sociales ne peuvent atteindre et qui n'ont pas été en mesure de se protéger elles-mêmes par l'assurance sociale. Ces systèmes sont essentiellement basés sur les contingences et limitent l'aide en espèces ou en nature à certains groupes déterminés en difficulté. Les systèmes d'aide sociale sont souvent onéreux en raison des frais administratifs importants pour l'application des procédures complexes d'examen des ressources. Cela étant, les prestations par catégories ne doivent pas nécessairement être excessivement coûteuses si la catégorie de personnes qui entrent en ligne de compte peut être strictement définie.

En Afrique du Sud, par exemple, le système des pensions de vieillesse est un programme de transferts d'espèces non contributif, soumis à des conditions de ressources et ciblant strictement les personnes âgées pauvres. Il constitue une forme essentielle de soutien aux travailleurs retraités du secteur informel qui n'ont jamais pu épargner pour leur propre retraite. En outre, il est intéressant de relever que des études ont montré que la fiabilité de cette aide de l'Etat signifie qu'elle peut être utilisée comme forme de garantie pour les intrants de l'agriculture et d'autres secteurs et peut rendre plus sûre la situation des personnes âgées dans les ménages multigénérationnels dans lesquels beaucoup d'entre eux vivent. Les femmes entrent en ligne de compte à un âge inférieur à celui des hommes et peuvent donc en bénéficier pendant un plus grand nombre d'années, puisqu'elles vivent normalement plus longtemps que les hommes. Au Brésil aussi, le système des retraites offre des prestations similaires aux travailleurs de l'économie informelle<sup>11</sup>.

## SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Une des raisons majeures pour lesquelles la protection sociale est particulièrement importante pour les travailleurs du secteur informel est qu'ils risquent, beaucoup plus que ceux du secteur formel, d'être exposés à des milieux de travail de mauvaise qualité, à des normes peu élevées en matière de sécurité et de santé et à des risques environnementaux. Cette exposition compromet la santé et la productivité ainsi que le bien-être général et la qualité de vie des travailleurs du secteur informel et de leurs

<sup>11</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, document d'information établi en vue du présent rapport (nov. 2001), pp. 46 et 47.

familles (voir encadré 4.3). Souvent, toutefois, ils ignorent les risques auxquels ils sont exposés et, s'ils les connaissent, ils ne savent comment les éviter. Le niveau médiocre des techniques, la faiblesse de la productivité, les relations d'emploi irrégulières et le manque de capacités d'investissement aggravent généralement l'exposition

#### **Encadré 4.3. Santé et productivité: les gains qu'apportent les soins de santé**

Au Pérou, une analyse économétrique a été effectuée qui se fondait sur l'enquête nationale de 1995 auprès des ménages et a rassemblé des données socio-économiques et démographiques sur près de 20 000 ménages et 99 000 personnes. Le modèle économétrique a prédit que chaque diminution d'une unité par mois du nombre de jours de maladie signalés entraînerait une augmentation du niveau du salaire des femmes en zone urbaine et rurale de 3,4 et de 6,2 pour cent respectivement. Pour les hommes, cette augmentation était plus forte: 4,7 pour cent en zone urbaine et 14,2 pour cent en zone rurale. «Par conséquent, l'investissement public et privé en matière de santé doit être reconnu comme un mécanisme permettant d'augmenter le revenu des ménages, surtout dans les zones rurales, où les ratios rendement/santé sont élevés.»

Source: R. Cortez: «Health and productivity in Peru: Estimates by gender and region», dans l'ouvrage publié sous la direction de W. D. Savedoff et T. P. Schutz: *Wealth from health: Linking social investments to earnings in Latin America* (Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2000), cité dans: J. Thomas: *Regional report on decent work in the informal sector: Latin America*, document d'information établi en vue du présent rapport (déc. 2001).

Au Nicaragua, les données de l'enquête de 1993 sur le niveau de vie ont été analysées en vue d'étudier les liens entre les variables de santé, définies globalement, et la productivité. Les résultats semblent indiquer qu'une santé médiocre peut entraîner un recul de la productivité pouvant atteindre 58 pour cent. Les variables importantes liées à la santé étaient les conditions de logement en zone urbaine, l'assainissement rural et l'offre de services infirmiers de soins préventifs. Casa Mujer, un programme communautaire dans le cadre duquel les femmes s'organisent pour assurer des services publics, a également eu des incidences positives démontrables sur la santé des hommes et des femmes en milieu rural.

Source: J. Espinosa; C. Hernández; W. D. Savedoff: «Productivity and health status in Nicaragua», cité dans Thomas, *op. cit.*

des travailleurs du secteur informel aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Les insuffisances en matière de compétences techniques et gestionnaires sont des facteurs qui exacerbent cette situation. Pour les nombreuses travailleuses du secteur informel qui combinent les activités productives à domicile avec l'éducation des enfants et les tâches ménagères, les risques habituels sont aggravés par la mauvaise tenue du ménage et les longs horaires de travail.

Les risques qu'entraîne le travail sont souvent étroitement liés aux risques découlant d'un milieu de vie inapproprié, puisque le domicile est souvent le lieu de travail. Par conséquent, ce ne sont pas uniquement les travailleurs du secteur informel, mais aussi leurs familles, voire leurs voisins, qui sont exposés aux divers dangers et acci-

dents du travail et qui sont vulnérables aux maladies et à la mauvaise santé. Pour les travailleurs de ce secteur qui exercent leur activité dans des espaces ouverts ou des lieux non reconnus à cet usage par la loi et qui n'ont pas de droit de propriété, les problèmes de sécurité et de santé au travail sont aussi liés à l'absence d'accès à des installations sanitaires, à l'eau potable, à l'électricité ou à l'évacuation des déchets.

Les autorités nationales et locales sont insuffisamment informées des problèmes qui concernent la santé et la sécurité dans l'économie informelle. L'économie informelle n'est pas reprise dans les systèmes nationaux d'enregistrement, de notification et de rémunération, et on dispose donc, sur les accidents du travail et les maladies professionnelles résultant de conditions de travail dangereuses, de peu d'informations dont on pourrait se servir pour identifier les domaines prioritaires de prévention. Les réponses institutionnelles à ces problèmes sont souvent inadéquates, en particulier parce que les services d'inspection du travail dans les pays en développement manquent d'effectifs et de ressources. Une bonne partie du travail informel se déroule dans des domiciles privés, et il est donc extrêmement difficile pour les inspecteurs du travail de trouver ces domiciles, d'entrer en contact avec eux et d'y accéder afin de procéder aux investigations nécessaires et de mettre au point des programmes visant à améliorer les conditions et à réduire les risques.

Le BIT a acquis une certaine expérience dans la recherche d'une solution aux problèmes décrits ci-dessus. Par exemple, à Dar es-Salaam, en République-Unie de Tanzanie, un modèle novateur a combiné l'élargissement des services de santé du travail qui utilisent la structure existante de la santé publique avec une approche de la santé fondée sur la communauté, des conseils sur les améliorations peu coûteuses permettant de prévenir les accidents et les maladies au niveau des micro-entreprises, et l'adoption d'un système d'assurance maladie financièrement autonome (voir l'encadré 4.2 ci-dessus concernant l'UMASIDA)<sup>12</sup>. Un projet de suivi a étendu ces initiatives, tant à l'intérieur du pays qu'au Sénégal et au Nigéria. Le BIT a aussi effectué des activités pilotes aux Philippines, en Malaisie et au Népal dans le cadre du programme «Amélioration du travail et développement de l'esprit d'entreprise» (WIDE) destiné à aider les micro-entreprises à améliorer à la fois leurs revenus, leur productivité et leur environnement de travail.

Le défi de l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail dans l'économie informelle consiste moins à essayer d'obtenir le respect des réglementations qu'à fournir aux chefs d'entreprise et aux travailleurs du secteur informel des informations et des lignes directrices concernant les mesures souvent simples et peu onéreuses qui peuvent être prises pour réduire les risques. La formation est un outil capital pour la sensibilisation et l'amélioration des pratiques de travail. Le BIT a mis au point, à cet égard, plusieurs modules de formation avec des objectifs différents. Par exemple, une trousse de formation modulaire, le Plan d'action participatif pour les opérateurs du secteur informel (PATRIS), a été développée en vue de démontrer le lien entre la productivité et l'amélioration des conditions de travail. Cette méthode de formation pratique et simple met l'accent sur la participation volontaire à la mise en œuvre d'améliorations concrètes du lieu de travail des participants. Elle concerne notamment l'environnement physique, les locaux, l'ergonomie, les services sociaux, l'organisa-

<sup>12</sup> Voir V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures*, Service de la sécurité et de la santé au travail, document de travail OH/9907/08 (Genève, BIT, juillet 1999).



tion du travail et la promotion de la santé. Cette trousse de formation a été mise à l'épreuve en République-Unie de Tanzanie et au Nigéria.

La formation visant à améliorer la sécurité et la santé au travail dans l'économie informelle peut être utilement reliée à la formation à la gestion des petites entreprises. C'est ce que fait actuellement le BIT dans le contexte de la trousse modulaire IWEB («Améliorez votre milieu de travail pour faire de meilleures affaires»). Ce programme destiné aux micro-entreprises manufacturières combine une formation à la gestion des petites entreprises (basée sur la trousse de formation «Gérez mieux votre entreprise» – GERME) avec la promotion de la qualité de l'emploi, en particulier l'amélioration des conditions de travail et une bonne gestion des travailleurs et de leur environnement (voir encadré 6.5). L'argument sur lequel il se fonde est qu'une meilleure qualité des emplois produira une entreprise plus concurrentielle et plus efficace. Comme dans le cas de PATRIS, la trousse IWEB relie l'amélioration des conditions de travail à d'autres objectifs de gestion, notamment l'amélioration de la productivité. Elle s'appuie sur les pratiques locales, utilise une méthode d'apprentissage sur le tas, encourage l'échange d'expériences et favorise les réalisations de travailleurs. Les fournisseurs de services de développement des entreprises sont les canaux par lesquels les entreprises peuvent accéder à ces programmes qui leur permettent d'améliorer la qualité du travail.

L'expérience du BIT montre que les approches réussies de la promotion de la sécurité et de la santé au travail dans l'économie informelle sont celles qui sont liées le plus possible aux initiatives visant à élargir la protection sociale et à encourager la création d'emplois. La sécurité et la santé au travail doivent faire partie intégrante des efforts d'amélioration de la qualité des emplois et de la qualité de la vie au foyer et dans les communautés locales, dans la perspective du travail décent. A cet égard, une composante importante de toute stratégie couronnée de succès est la sensibilisation des responsables de l'élaboration des politiques, des autorités municipales et de l'inspection du travail au droit fondamental des travailleurs du secteur informel à des conditions de travail décentes.

Dans le cadre de la résolution des problèmes de sécurité et de santé des travailleurs de l'économie informelle, en particulier des travailleurs pauvres, il peut être nécessaire de revoir le rôle des inspecteurs du travail. Dans le passé, l'inspection du travail a consisté à fixer des normes, à vérifier si elles sont respectées et à appliquer des sanctions lorsqu'elles sont enfreintes. Au lieu de se borner à contrôler et à appliquer des sanctions, les inspecteurs du travail pourraient aider les travailleurs eux-mêmes à améliorer leur santé et leur sécurité et, partant, leur productivité. Les inspecteurs du travail tout comme les inspecteurs de l'hygiène pourraient jouer un rôle de facilitateurs. Ils pourraient coopérer avec d'autres personnes qui connaissent bien la vie et le travail dans l'économie informelle, notamment des auxiliaires de l'inspection du travail (recrutés parmi les artisans à la retraite, par exemple) et, surtout, les fournisseurs de services de développement des entreprises.

Pour atteindre les travailleurs de l'économie informelle là où ils vivent et travaillent et réagir à leurs besoins, des programmes d'éducation non formelle devraient dispenser des informations et une formation. Cette dernière doit être souple et adaptée à la situation des travailleurs suivant le secteur ou le type de relation d'emploi. Des techniques d'enseignement à distance peuvent être utilisées le cas échéant.

Ce que l'on recherche, ce sont des mesures simples et peu coûteuses permettant de prévenir les accidents et de protéger la santé par l'adoption de mesures ergonomiques, par des améliorations des conditions et des pratiques du lieu de travail, par une

meilleure utilisation des outils et des machines et par le remplacement des substances toxiques ou potentiellement toxiques. Une formation doit aussi être dispensée au personnel de santé (médical, paramédical et infirmier) sur les questions de sécurité et de santé au travail qui concernent les travailleurs du secteur informel.

En même temps, il faut convaincre les propriétaires de petites et micro-entreprises que la qualité des emplois est une bonne chose pour les affaires<sup>13</sup>. Les fournisseurs de services de développement des entreprises peuvent jouer un rôle dans leur sensibilisation. Bien qu'ils représentent une voie d'amélioration de la qualité des emplois dans les micro-entreprises qui n'a été que rarement empruntée, il ne fait pas de doute qu'ils ont un rôle potentiel à jouer. Les propriétaires d'entreprises préfèrent des formations (payantes) qui leur permettent d'améliorer leur compétitivité (par une meilleure qualité des emplois) que des formations ou des services de conseil qui se bornent à leur promettre un environnement plus sain. Les démarches qui font appel aux médias et au marketing social constituent également des voies prometteuses d'amélioration de la qualité des emplois, y compris de la sécurité et de la santé au travail, dans les petites et micro-entreprises. Ces approches se sont avérées efficaces lorsqu'il s'agit de modifier les attitudes et les comportements dans des domaines connexes tels que les droits de l'homme, la productivité et la protection de l'environnement.

La promotion de la sécurité et de la santé dans l'économie informelle pourrait également être organisée au moyen de programmes par grappes. Il faudrait tout d'abord, en pratique, définir les grappes au sein desquelles des activités pourraient être organisées. Il pourrait s'agir de grappes de sous-secteurs ou de collectivités locales déterminés où un grand nombre de travailleurs de l'économie informelle exercent leur activité et où il existe d'importants problèmes de santé et de sécurité. Des enquêtes rapides sur place et des interviews de travailleurs menées par des agents de santé et de sécurité qualifiés pourraient contribuer à repérer les problèmes et à indiquer les types d'actions correctrices immédiates qui sont possibles.

Idéalement, les programmes par grappes devraient être reliés à des programmes municipaux ou de district plus vastes qui pourraient comprendre des programmes de santé environnementale, de gestion de l'environnement et de soins de santé primaires. Les activités de promotion de la santé en vue de l'élargissement de la santé au travail peuvent être exécutées en collaboration avec des institutions publiques de soins de santé établies au niveau municipal et de district, situées à proximité des grappes. Ces activités peuvent concerner les moyens simples d'éviter les maladies, notamment le VIH/SIDA. L'éducation à l'hygiène peut comprendre la propreté des puits et, plus généralement, des sources d'eau, l'hygiène personnelle, le maniement hygiénique des produits alimentaires et les habitudes culinaires. Pour étendre leurs services aux grappes, il serait utile de créer un système de renvoi vers des auxiliaires de première ligne dans chaque grappe.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs pourraient jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de sécurité et de santé au travail pour les travailleurs et les chefs d'entreprise du secteur informel. Des comités de sécurité et d'hygiène pourraient être mis en place dans les grappes, en concertation avec les représentants des travailleurs et des chefs de micro-entreprises concernés. Une formation aux premiers soins pourrait être dispensée à certains volontaires à l'intérieur des grap-

<sup>13</sup> La question de la qualité des emplois est examinée au chapitre VI. Voir aussi BIT: *Job quality: It's just good business* (Turin, Centre international de formation de l'OIT, sans date [2001]).

pes. Il convient d'accorder une attention particulière au développement des capacités des organisations de travailleurs et d'employeurs. Par exemple, il serait possible de réaliser au niveau local un manuel de formation et de bonnes pratiques basé, par exemple, sur le modèle du manuel PATRIS, afin de préparer les comités de sécurité et d'hygiène à fonctionner de manière plus efficace.

Etant donné la participation des femmes à l'économie informelle et leur rôle de dispensatrices de soins, de travailleuses et d'utilisatrices de services, il convient de tenir compte de leur expérience, de leurs connaissances et de leurs compétences dans toutes ces activités. Les femmes doivent pouvoir participer aux mécanismes locaux mis en place pour améliorer les conditions de travail et y avoir leur mot à dire<sup>14</sup>.

#### LES IMPLICATIONS DU VIH/SIDA POUR LA PROTECTION SOCIALE DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Dans beaucoup de pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, la pandémie VIH/SIDA a un effet catastrophique sur la quasi-totalité des aspects de la société. Bien que des recherches beaucoup plus nombreuses soient nécessaires, certaines implications pour le travail et la protection sociale dans l'économie informelle sont manifestes.

Des 36 millions de personnes infectées par le VIH à l'échelle mondiale, 23 millions au moins, soit près des deux tiers, sont des personnes qui travaillent et sont âgées de 15 à 49 ans, ce qui correspond normalement aux années les plus productives de leur vie. Dans les pays où la majorité de la population active travaille dans l'économie informelle, c'est aussi dans ce secteur, naturellement, que l'on trouverait la plupart des personnes porteuses du VIH/SIDA. Même celles qui exercent un emploi dans l'économie formelle peuvent être confrontées aux préjugés et à la discrimination et être contraintes de quitter leur emploi. Il se peut que, faute de protection sociale suffisante, elles n'aient d'autre choix que de trouver des sources différentes de revenus, en l'occurrence dans l'économie informelle.

La mise en œuvre du recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA<sup>15</sup> dans l'économie informelle est un défi capital. Etant donné le taux élevé d'emploi dans les entreprises du secteur informel, il est urgent d'accumuler rapidement des connaissances sur la situation du VIH/SIDA dans ces entreprises, d'identifier les bonnes pratiques et la manière d'aborder le problème, et de mettre au point des approches pratiques innovantes et des outils pour la prévention du VIH/SIDA et pour l'atténuation de ses incidences dans l'économie informelle. Une approche qui devrait sans nul doute être examinée de plus près est celle de l'élaboration de programmes de prévention et de soins dans le contexte des mutualités de soins de santé que l'on crée actuellement dans de nombreux pays pour les petites entreprises et les acteurs de l'économie informelle<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Voir V. Forastieri: *Information note on women workers and gender issues on occupational safety and health*, Programme focal sur la sécurité, la santé et l'environnement, document OH/9903/01 (Genève, BIT, 2000).

<sup>15</sup> BIT: *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail* (Genève, 2001).

<sup>16</sup> BIT: *VIH/SIDA: Une menace pour le travail décent, la productivité et le développement*, document soumis pour discussion à la Réunion spéciale de haut niveau sur le VIH/SIDA et le monde du travail, Genève, 8 juin 2000, p. 30.

Pour les employeurs dans les petites entreprises, la perte d'un ou de plusieurs travailleurs essentiels peut être catastrophique et entraîner l'effondrement de l'entreprise. Dans les zones rurales, les pertes dues au VIH/SIDA ont eu pour effet une diminution de la production de denrées alimentaires et un recul de la sécurité alimentaire, ainsi qu'une réaffectation de la main-d'œuvre et du temps de travail aux activités non agricoles au détriment des activités agricoles. Ce qui est très important, c'est que le VIH/SIDA a entraîné une demande accrue de dépenses de santé et d'aide sociale, et le coût du financement des prestations d'assurance pour les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics a augmenté. Certaines entreprises ont signalé que les dépenses de soins médicaux avaient doublé sur une période de cinq ans, et les travailleurs qui tombent malades sont obligés de consacrer leurs économies aux soins médicaux. Certains employeurs ont adopté la pratique qui consiste à embaucher du personnel sous contrat de travail occasionnel ou de courte durée pour éviter d'avoir à payer des prestations d'incapacité, de décès ou autres<sup>17</sup>.

Lorsqu'un membre de la famille est atteint du VIH/SIDA, la famille peut s'en trouver affectée de plusieurs manières. Il peut arriver que le principal soutien de famille ne soit plus en mesure de travailler et que des membres moins qualifiés de la famille, y compris les enfants et les personnes âgées, doivent chercher du travail pour assurer la survie de la famille. Il y a beaucoup de chances qu'ils ne puissent trouver du travail ailleurs que dans l'économie informelle. Il peut aussi être nécessaire qu'un membre de la famille travaille à domicile pour s'occuper d'un parent malade, et ce travail à domicile est souvent informel. Lorsque les personnes atteintes par la maladie travaillent déjà dans l'économie informelle, leur productivité peut se trouver fortement réduite. Cette situation peut aussi amener les enfants à quitter l'école pour contribuer à assurer un revenu. Souvent, les catégories les plus vulnérables de la population (normalement les personnes âgées, en particulier les femmes âgées, et les enfants) doivent s'occuper de ceux qui sont atteints de la maladie et, ensuite, d'eux-mêmes. Or ce sont elles qui risquent le plus d'être dépourvues de toute forme de protection sociale.

La pandémie du VIH/SIDA a eu pour effet de mettre en évidence le caractère tout à fait insuffisant des systèmes de protection sociale dans les pays les plus atteints. Il n'est pas certain que le financement disponible actuellement dans les systèmes de protection sociale serait en mesure de faire face aux conséquences de la pandémie du VIH/SIDA. Beaucoup de personnes atteintes ne bénéficient d'aucune protection de sécurité sociale. Elles n'ont donc pas, en règle générale, accès aux soins médicaux de qualité dont elles ont besoin. S'il s'agit de soutiens de famille, les personnes à leur charge ne recevront aucun revenu de remplacement lorsqu'elles décéderont ou ne pourront plus continuer à travailler. Les mécanismes informels de protection sociale (famille au sens large, collectivité locale) sont eux aussi sollicités au-delà de ce qu'ils peuvent supporter par le grand nombre de soutiens de famille adultes frappés par la maladie dans la fleur de l'âge. «Il n'est jamais apparu aussi clairement que la sécurité sociale et la mise en commun des risques doivent être organisées sur la base la plus large possible: cela est crucial pour que toute l'aide nécessaire soit canalisée vers les familles, les groupes, les collectivités et les régions les plus directement touchés<sup>18</sup>.»

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 21 et 29.

<sup>18</sup> BIT: *Sécurité sociale: questions, défis et perspectives*, op. cit., p. 6.

## CHAPITRE V

### RENFORCER LA REPRÉSENTATION ET LA PAROLE DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

#### LE DÉFICIT DE REPRÉSENTATION DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

«C'est chez les travailleurs [du secteur informel] qu'on trouve l'essentiel des besoins qui ne peuvent s'exprimer – c'est là qu'est la majorité silencieuse de l'économie mondiale<sup>1</sup>.» Partout au monde, les personnes qui font partie de l'économie informelle sont exclues des institutions et des processus du dialogue social ou y sont sous-représentées. Pour s'assurer et exercer une voix indépendante au travail, les travailleurs et les employeurs ont besoin d'une sécurité de représentation. Cette sécurité au travail est basée sur la liberté des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et d'y adhérer, sans crainte de représailles ni de manœuvres d'intimidation. Comme souligné au [chapitre III](#), la liberté d'association et le droit syndical constituent un droit fondamental de la personne humaine. Il s'agit aussi d'un droit essentiel, en ce qu'il permet l'exercice de tous les autres. Si les travailleurs ou les employeurs se voient refuser la possibilité de s'organiser, ils n'auront pas accès à toute une série d'autres droits au travail.

Par conséquent, le cadre législatif et administratif qui protège ce droit et en assure l'application est vital<sup>2</sup>. Pourtant, un certain nombre de pays continuent à interdire la constitution de tout type d'organisation par l'ensemble ou certaines des catégories de travailleurs, ou limitent la liberté des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et d'y adhérer. Le Rapport global présenté à la Conférence internationale du Travail en juin 2000 cite des pays qui refusent encore aux travailleurs agricoles le droit syndical, et des pays qui excluent les travailleurs domestiques de la protection de la législation qui garantit ce droit<sup>3</sup>. Une autre catégorie souvent exclue est celle des travailleurs migrants, qui sont eux aussi généralement concentrés dans l'économie informelle.

La disposition législative relative au droit syndical doit être assortie des mesures nécessaires pour assurer la protection effective contre la discrimination antisyndicale et l'ingérence de l'employeur. Il peut toutefois exister souvent des formes extralégales ou informelles de refus ou de dissuasion de l'exercice du droit syndical. Ces dernières

---

<sup>1</sup> BIT: *Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001, p. 64.

<sup>2</sup> La nécessité d'un cadre législatif et administratif à l'intérieur duquel peuvent effectivement se dérouler l'organisation et la représentation est également examinée à la sous-section du présent chapitre consacrée au rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux.

<sup>3</sup> BIT: *Votre voix au travail: Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève, 2000, p. 31.

années, les actes de discrimination antisyndicale ont représenté, en pourcentage, le deuxième type d'allégations examinées par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT<sup>4</sup>. Vu le caractère précaire de leur emploi, il peut arriver que les travailleurs de l'économie informelle ne s'affilient pas à un syndicat par crainte de représailles. «Pour lutter contre ces abus, il faut prévoir une protection efficace contre la discrimination antisyndicale. Mais il faut aussi prévoir une action préventive, visant à promouvoir une large reconnaissance de ce droit, et l'idée qu'il n'est ni utile ni acceptable d'y porter atteinte. L'objectif ultime est de créer, tant dans l'économie moderne que dans le secteur informel, un climat propice à la liberté d'association qui permette aux intéressés d'agir sans crainte de représailles<sup>5</sup>.»

Même lorsqu'ils disposent du droit syndical, les opérateurs et les travailleurs de l'économie informelle sont rarement organisés. Il est rare qu'ils possèdent, pour représenter leurs intérêts, leurs propres organisations basées sur l'affiliation<sup>6</sup>. Là où ils se sont mobilisés et organisés, ce fut au niveau de base ou de la communauté dans des groupes d'entraide ou des associations de type commercial. Les chefs de micro-entreprises et les indépendants véritables se sont plus souvent organisés que les travailleurs dépendants de l'économie informelle<sup>7</sup>. Normalement, toutefois, les organisations de l'économie informelle se distinguent par leur fragilité, leurs contraintes structurelles et leur efficacité limitée. Elles sont rarement enregistrées ou reconnues officiellement et n'ont donc que des relations limitées avec les institutions et les entreprises de l'économie formelle ou avec les autorités publiques, sur lesquelles elles ne peuvent exercer d'influence. Ce n'est que dans un nombre limité (mais croissant) de cas qu'elles sont affiliées à des organisations nationales ou internationales structurées d'employeurs, des chambres de commerce, des syndicats ou des coopératives. Le *Rapport sur le travail dans le monde 1997-98* conclut que, en réalité, les associations qui existent couvrent généralement un espace géographique limité, et leur efficacité et leur durabilité sont affectées par l'irrégularité et l'instabilité de l'emploi et des revenus de leurs affiliés. Leur combat quotidien pour la survie, leur manque de compétences techniques et gestionnaires et leur capacité limitée de mobilisation d'actifs puisés à des sources externes limitent le champ d'action de ces organisations et l'éventail de leurs services et de leurs activités<sup>8</sup>.

Les femmes et les jeunes, qui forment la majorité des travailleurs du secteur informel, sont particulièrement privés de représentation, qu'il s'agisse de faire valoir leurs intérêts en matière d'emploi par la négociation collective ou de faire pression sur les politiciens et les bureaucrates sur des questions telles que l'accès aux infrastructures, les droits de propriété, les préoccupations environnementales et la sécurité sociale. Les obstacles aux processus d'organisation sont normalement plus importants pour les femmes que pour les hommes en raison de leurs rôles et de leurs responsabilités multi-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>6</sup> A Manille, par exemple, une enquête de l'Office national de statistique a révélé que 93 pour cent des personnes (et 96 pour cent des femmes) dans l'économie informelle n'appartenaient à aucune forme de groupe d'entraide et que 54 pour cent ne voyaient aucun avantage à être membre d'un tel groupe. Voir G. Joshi: *Urban informal sector in Metro Manila: A problem or solution?* (Manille, BIT/SEAPAT), 1997, p. 54.

<sup>7</sup> BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 1997-98: relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale* (Genève, 1997), pp. 195-197.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 216 et 217.

ples sur le lieu de travail et au foyer. En outre, dans les organisations mixtes, les fonctions et les postes sont généralement influencés par le sexe, de sorte que les femmes sont sous-représentées aux postes de décision. Il y a toutefois eu ces dernières années, dans l'économie informelle, une prolifération des groupes de femmes qui résulte en partie de la concentration des femmes dans l'économie informelle et en partie des efforts croissants qu'elles déploient, seules et en coopération avec d'autres acteurs sociaux, pour combattre la discrimination fondée sur le sexe et améliorer la protection sociale. Bien qu'il existe des exceptions très manifestes et actives, la majorité des organisations informelles créées par ces femmes se situe au niveau du simple citoyen et n'a qu'une influence limitée en dehors de leurs collectivités locales.

Le rapport global présenté à la Conférence internationale du Travail en juin 2000<sup>9</sup> a lui aussi mis l'accent sur les incidences de la croissance de l'économie informelle sur la représentation collective. Le taux de syndicalisation, s'il demeure généralement non négligeable dans les lieux de travail de grande taille, a reculé dans la plupart des régions du monde au cours des dix dernières années. Les organisations d'employeurs ont été confrontées à des difficultés importantes, en particulier suite au développement rapide des petites et micro-entreprises. L'intérêt de la représentation collective n'est pas toujours évident lorsque le lieu de travail est de taille réduite ou se situe dans un secteur où l'expérience de l'organisation collective et de la représentation des intérêts est limitée. Les syndicats comme les organisations d'employeurs ont remis à plat et revu leurs structures, leurs politiques et leurs stratégies d'organisation et de représentation des intérêts économiques informels mais restent confrontés à des obstacles et des défis considérables.

Il est vital, pour toutes les parties concernées, de combler le déficit de représentation. Pour ceux qui travaillent dans l'économie informelle, ce déficit est une des raisons importantes de l'insuffisance de leur protection juridique et sociale et de leurs difficultés d'accès aux moyens de production, aux marchés financiers et des produits, aux systèmes de formation et aux services et équipements publics. Faute de liberté d'association effective, ils ne sont pas à même de faire contrepoids en vue d'obtenir que leur travail soit reconnu, protégé, formel et décent. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont ni tenues d'organiser l'économie informelle ni responsables en la matière. Leur responsabilité se limite à protéger le droit de tous les travailleurs et employeurs de former des organisations de leur choix et d'y adhérer. Toutefois, la manière dont elles renforcent la représentation dans l'économie informelle pourrait avoir une incidence sur leur propre avenir en termes d'effectifs, de représentativité et d'influence sociale et politique. Vu le contexte actuel de flexibilité des marchés du travail et de mondialisation des systèmes de production, il sera de plus en plus impossible pour les syndicats ou les organisations d'employeurs de maintenir ou d'améliorer les conditions dans l'économie formelle sans s'occuper en même temps de l'économie informelle. La manière dont les acteurs sociaux réagiront à l'économie informelle déterminera aussi l'avenir d'un tripartisme fort et cohérent. Pour les pouvoirs publics, les organisations de travailleurs et d'employeurs mais aussi pour les autres membres de la société civile, il faut «comblé le fossé qui sépare le secteur moderne du secteur informel et qui constitue la grande ligne de faille de notre société et un obstacle à une croissance équitable»<sup>10</sup>. Les politiques publiques et la législation

<sup>9</sup> BIT: *Votre voix au travail*, op. cit.

<sup>10</sup> BIT: *Réduire le déficit de travail décent*, op. cit., p. 68.

peuvent jouer un rôle clé dans le soutien ou l'affaiblissement de la représentation collective et du dialogue social dans l'économie informelle.

Comblé le déficit nécessitera des méthodes novatrices d'organisation et de représentation et supposera que l'on trouve les structures, les politiques et les ajustements organisationnels les mieux adaptés au caractère évolutif des économies formelle et informelle. «Pour que le travail décent devienne aussi un objectif dans l'économie informelle, on ne saurait s'appuyer exclusivement sur les mécanismes de réglementation publique et de représentation qui ont cours ailleurs. Nous devons trouver de nouveaux moyens d'accroître les capacités économiques et les possibilités d'expression, de défendre les droits, de générer et transférer des ressources et de modifier les incitations. Cela suppose de nouvelles formes d'action de la part des acteurs actuels mais aussi de nouveaux acteurs et de nouvelles institutions pour renforcer les compétences, ouvrir des marchés et améliorer les conditions de travail<sup>11</sup>.»

#### RENFORCER LA REPRÉSENTATION ET LA CONCERTATION DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Dans le cadre de la description des mesures visant à renforcer la parole dans l'économie informelle, le rôle des partenaires tripartites – les pouvoirs publics et les organisations de travailleurs et d'employeurs – est traité séparément ci-dessous. Il est important, toutefois, d'être conscient de ce qu'ils peuvent accomplir ensemble par la voie du dialogue social. Il est également utile de se souvenir qu'outre la négociation collective d'autres formes de dialogue social peuvent avoir leur importance. La «régulation concertée» au moyen de systèmes tripartites de consultation et de négociation au niveau national ou sectoriel est reconnue de plus en plus comme un moyen dynamique et efficace de promouvoir l'efficacité et d'aborder les questions d'équité et de distribution dans l'économie tant formelle qu'informelle dans le contexte de la mondialisation<sup>12</sup>. Il importe de reconnaître par ailleurs la diversité des groupes, des mouvements et des organisations non gouvernementales (ONG) dans la société civile, qui confèrent la visibilité et assurent la défense et la promotion des questions qui intéressent l'économie informelle, mais ne représentent pas ceux qui font partie de cette économie puisque, souvent, elles ne sont pas fondées sur l'affiliation et ne possèdent pas de structures démocratiques<sup>13</sup>. Certains de ces groupes et organisations ont été très actifs et ont fait

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>12</sup> Pour l'examen de la régulation concertée par rapport à la réglementation par la loi et la régulation par le marché, voir G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999). Voir aussi BIT: *Votre voix au travail*, *op. cit.*, pp. 19 et 20.

<sup>13</sup> Seules les organisations qui tirent leur légitimité des membres qu'elles représentent peuvent légitimement prétendre parler au nom de leurs membres. Toute organisation de ce type doit être régie par des règles démocratiques (par exemple, élection des dirigeants, assemblées), par la transparence et par l'obligation de rendre compte devant les membres. Des organisations telles que les ONG peuvent jouer un rôle important en assurant la visibilité et le progrès de la cause des opérateurs et des travailleurs de l'économie informelle. Toutefois, lorsqu'elles ne sont pas dirigées et détenues par ceux-ci mais tirent leur autorité d'un conseil de surveillance ou d'un organe similaire auquel elles doivent rendre compte pour leurs programmes, leurs politiques et leur performance, elles ne peuvent s'exprimer au nom des opérateurs et des travailleurs du secteur informel.



entendre leur voix au niveau national et international<sup>14</sup>, et les partenaires du dialogue social peuvent s'inspirer de leurs expériences en matière d'organisation et de leurs structures de réseaux. Il existe de plus en plus d'exemples de coopération et d'alliances entre certaines de ces organisations et des syndicats et organisations d'employeurs.

*Le rôle des pouvoirs publics  
aux niveaux national et local*

Les politiques publiques et la législation sont des éléments clés, s'agissant de déterminer si le contexte de l'organisation et de la représentation des personnes qui relèvent de l'économie informelle est un contexte porteur ou inhibant. Le déficit de concertation dans l'économie informelle ne peut être comblé de manière efficace et durable en l'absence de cadre législatif et d'exercice du pouvoir favorables. A cet égard, le rôle premier des pouvoirs publics consiste à garantir, pour tous les travailleurs et employeurs indépendamment du lieu et des modalités de leur travail, la liberté de constituer des organisations de leur choix et d'y adhérer, sans crainte de représailles ou de manœuvres d'intimidation. Le respect de la liberté d'association permet de mettre en place les moyens institutionnels de représentation les mieux appropriés au contexte et au problème en cause, qu'il s'agisse d'associations de commerçants dans l'économie informelle, de coopératives rurales, d'organisations de femmes, de syndicats ou d'organisations d'employeurs. Les stratégies de représentation collective des intérêts par ces institutions devraient également permettre de mettre au point des modalités qui abordent au mieux le problème particulier, qu'il s'agisse d'une négociation relative à l'utilisation des terres, d'une délégation de travailleurs ou d'employeurs qui entreprend les pouvoirs publics sur la question des infrastructures publiques ou des implications d'un accord commercial, d'une manifestation ou d'une campagne contre le travail des enfants ou la violence à l'égard des femmes, ou d'un dialogue social visant à augmenter le montant et le nombre de bénéficiaires du salaire minimum.

Ce sont souvent les personnes les plus pauvres dans le monde qui prennent le plus de risques personnels quand elles tentent de s'organiser et de faire entendre leur voix là où se trouve le pouvoir: propriétaire foncier local, sous-traitant, employeur ou autorité publique. Aujourd'hui, toutefois, les catégories de travailleurs absents ou spécifiquement exclus des dispositions législatives qui protègent le droit fondamental à la liberté syndicale et le droit de négociation collective comportent en grand nombre des travailleurs de l'économie informelle, dont beaucoup de travailleurs agricoles et domestiques<sup>15</sup>. Les femmes étant majoritaires dans ces catégories, elles sont particulièrement exclues de la concertation et davantage isolées et vulnérables.

<sup>14</sup> Parmi les exemples bien connus, on peut citer la Self-Employed Women's Association (SEWA) et le Working Women's Forum (WWF) en Inde, ainsi que le Self-Employed Women's Union (SEWU) en Afrique du Sud. Des réseaux internationaux de travailleurs du secteur informel se sont également constitués, notamment StreetNet, un réseau de vendeurs ambulants, d'activistes, de chercheurs et de défenseurs; HomeNet, un réseau d'organisations qui représentent les travailleurs à domicile; et Les femmes et l'emploi dans le secteur informel: mondialisation et organisation (WIEGO), un regroupement mondial d'organisations et de personnes qui s'occupent de développer la coopération en vue d'améliorer les statistiques, la recherche, les programmes et les politiques à l'appui des femmes dans l'économie informelle.

<sup>15</sup> Voir BIT: *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Conseil d'administration, doc. GB.277/3/1, 277<sup>e</sup> session, Genève, mars 2000.

Il ne suffit pas d'accorder aux travailleurs du secteur informel le droit de créer des organisations de leur choix et d'y adhérer. L'Etat doit non seulement promouvoir les organisations représentatives, démocratiques et efficaces dans l'économie informelle mais encore reconnaître leur rôle d'interlocuteurs et/ou de partenaires dans l'élaboration des politiques ou la mise en œuvre des programmes au niveau national et local (et, en même temps, n'accorder ni reconnaissance ni soutien aux organisations non responsables et non basées sur l'affiliation qui prétendent représenter les acteurs de l'économie informelle). L'Etat doit aussi promouvoir des voies et des mécanismes de dialogue régulier entre les organisations de travailleurs du secteur informel et les organisations syndicales et patronales établies, y compris pour la négociation collective et les autres formes de dialogue social. Cette promotion est possible, par exemple, en élargissant le champ d'action des organes nationaux tripartites ou des processus de négociation collective existants ou en facilitant les mécanismes novateurs adaptés à un segment déterminé de l'économie informelle.

Un des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les organisations de l'économie informelle est leur absence d'interface définie avec ceux avec lesquels elles doivent dialoguer. Elles sont rarement reconnues par les pouvoirs publics et doivent compter sur les syndicats ou les organisations d'employeurs établis pour parler en leur nom. Faute de reconnaissance par les autorités, les organisations informelles ne peuvent faire entendre leur voix dans les débats publics relatifs aux politiques ni avoir accès aux services et à l'infrastructure dont elles ont besoin pour fonctionner valablement et efficacement. Elles sont à la merci du harcèlement ou de l'exclusion par les autorités. En réalité, c'est cette absence de reconnaissance officielle et, partant, l'absence de légitimité qui contribuent à l'informalité ou entravent le passage à des activités formelles au sein du courant général et des cadres réglementaires économiques et sociaux.

Pour que les associations de l'économie informelle soient légitimes et reconnues, il faut qu'elles soient des entités juridiques. Trop souvent, toutefois, les procédures d'enregistrement sont lourdes, longues et coûteuses. Par exemple, la tentative bien intentionnée du gouvernement de la Côte d'Ivoire d'encourager la création d'une organisation nationale des artisans a échoué parce que les procédures d'enregistrement étaient trop complexes et que les mécanismes institutionnels des consultations et des négociations étaient une structure descendante et ne correspondaient pas aux structures propres aux associations locales d'artisans. Par contre, la politique du gouvernement des Philippines consistant à accorder la reconnaissance des organisations de l'économie informelle par des règles et des procédures simples, accélérées et peu coûteuses a fortement renforcé la légitimité de ces organisations. De plus, le gouvernement a appuyé la mise en place de structures destinées à permettre à la représentation des travailleurs informels de mieux se faire entendre. Par exemple, un comité directeur national du travail à domicile a été créé en 1991, composé du ministère du Travail et de l'Emploi, de la Fédération des syndicats philippins, de certaines ONG et de PATAMABA, le réseau des associations de travailleurs à domicile. Suite à sa participation au comité, PATAMABA a renforcé sa visibilité et sa reconnaissance par le public, élargi son accès aux sources nouvelles d'assistance et d'aide et, surtout, pu participer au travail de la Conférence nationale tripartite qui a approuvé les modifications des dispositions du Code du travail relatif au travail à domicile et y exercer son influence<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 1997-98, op. cit.*, p. 210.

Pour diverses raisons, le rôle que jouent les pouvoirs locaux est capital. Dans de nombreux pays, la décentralisation administrative est de plus en plus à l'ordre du jour. Ce sont l'accès à l'infrastructure et aux services locaux et les réglementations relatives à l'utilisation de l'espace public et privé qui affectent directement de nombreux exploitants et travailleurs du secteur informel. Par ailleurs, c'est souvent au niveau local que les relations de pouvoir et les pratiques distributives sont les plus déséquilibrées. Il se peut que les organismes du pouvoir central ou les autorités législatives appuient les organisations informelles, mais celles-ci peuvent être plus instables et plus faibles s'il n'existe pas, au niveau local, de cohérence des politiques et d'application effective de celles-ci. Par exemple, il s'est avéré que les instructions du ministère philippin du Travail et de l'Emploi enjoignant d'assurer aux travailleurs à domicile une meilleure protection contre les pratiques abusives des sous-contractants et des intermédiaires étaient difficilement applicables parce que les bureaux locaux du ministère estimaient que leur application ne relevait pas de leur compétence. En République-Unie de Tanzanie, les politiques de crédit favorables aux chefs de micro-entreprises du secteur informel se sont heurtées au problème de l'urbanisme, qui ne prévoyait pas de marchés ni de chantiers pour les entreprises du secteur informel<sup>17</sup>.

Certaines autorités locales et municipales, conscientes de l'importance de l'économie informelle dans leurs localités, ont tenté d'améliorer l'environnement porteur sur le plan des infrastructures physiques et des services en offrant aux groupes locaux des canaux pour leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et leurs priorités et de prendre part aux débats relatifs aux politiques. Lorsque la ville de Durban, en Afrique du Sud, a adopté une vision nouvelle de sa politique urbaine et de son cadre institutionnel, elle s'est rendu compte qu'une des difficultés résultait du grand nombre de départements et d'organismes qui, chacun, traitaient des aspects différents de la conduite des affaires publiques en zone urbaine: santé, sécurité, infrastructure, circulation, développement et urbanisme, gestion des districts de police et soutien aux petites entreprises. Les contacts entre eux étaient limités, ce qui entraînait souvent la mise en œuvre de règles et de réglementations contradictoires. La première mesure a consisté à rassembler des représentants de ces organismes officiels pour élaborer une politique nouvelle, à confier aux chercheurs et aux autres acteurs ayant une volonté de changement un rôle consultatif, et à consulter les groupes de l'économie informelle et leurs organisations au sujet de leurs besoins et de leur vision propres. Un certain nombre d'éléments importants de ce processus méritent d'être relevés:

«La première composante était que l'équipe responsable de l'élaboration des politiques ainsi que les principaux hommes politiques devaient s'accorder rapidement sur le rôle et l'importance de l'économie informelle; sur le fait que celui-ci était important par son rôle de créateur d'emplois et son apport à l'économie de la ville; qu'il était particulièrement important pour les Sud-Africains pauvres; que les branches formelle et informelle de l'économie sont étroitement liées et que la santé de l'une dépend de la santé de l'autre. Pour aboutir à ce consensus, trois éléments étaient essentiels. Le premier était qu'il fallait convenir de renoncer à l'expression 'secteur informel'. [...] Le deuxième, qu'il fallait s'accorder pour considérer les marchands ambulants (la forme la plus visible de travailleurs du secteur informel) avant tout comme des travailleurs: non pas comme des personnes tentant de survivre ou des cas sociaux qui avaient besoin de services sociaux ou des envahisseurs de la ville, mais comme des travailleurs, même

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 214.

si leurs entreprises étaient précaires et parfois éphémères. Le troisième élément était qu'il fallait admettre que le travail informel et les travailleurs de ce secteur faisaient partie de manière permanente de la vie et de l'économie de la ville<sup>18</sup>.»

La politique globale pour l'économie informelle adoptée par les conseils locaux de Durban (décrite dans l'encadré 5.1) et par la deuxième Commission nationale du travail en Inde (exposée dans l'encadré 3.1 du chapitre III) représente une avancée importante: le renforcement des institutions du dialogue civil et des processus qui concernent les personnes relevant de l'économie informelle et leurs organisations peut promouvoir efficacement le travail décent tout au long du spectre.

### *Le rôle des syndicats*

Dans le passé, on a parfois reproché aux syndicats de ne pas veiller aux intérêts et aux besoins des travailleurs de l'économie informelle. Toutefois, «il est important de bien définir les responsabilités des syndicats dans le domaine de l'organisation du 'secteur informel'. Une erreur des plus fréquentes est de considérer les syndicats comme des institutions déjà en place et non pas comme quelque chose que les travailleurs peuvent eux-mêmes créer et développer par un processus adéquat. Les droits doivent être garantis aux travailleurs, non aux syndicats [...] il serait trop facile de s'en laver les mains et d'imputer la responsabilité de la situation déplorable des travailleurs non protégés à l'adresse des syndicats. L'aspect essentiel en matière d'organisation est la protection effective du droit de tous les travailleurs de s'organiser. Il appartient aux travailleurs eux-mêmes de décider s'il est préférable de créer leurs propres syndicats ou organisations ou d'adhérer aux syndicats existants, mais il serait faux et contre-productif de confondre le droit d'organisation des travailleurs avec l'obligation des syndicats d'organiser les travailleurs»<sup>19</sup>. Il faut aussi se souvenir qu'à l'origine le mouvement syndical fut l'œuvre de travailleurs non protégés qui, en s'organisant eux-mêmes et grâce à la solidarité, ont acquis des droits, des avantages et une protection sociale.

Le mouvement syndical a pris conscience du défi important que pose l'économie informelle. En 1999, le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT a organisé un colloque international sur les syndicats et le secteur informel qui a rassemblé des représentants d'organisations syndicales des pays en développement et des pays industrialisés en vue d'examiner comment il serait possible d'organiser les travailleurs et de représenter leurs intérêts plus efficacement dans l'économie informelle. En 2000, le 17<sup>e</sup> Congrès mondial de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a prescrit la constitution d'un groupe de travail sur le travail informel ou non protégé en vue de mettre au point des stratégies plus fortes et plus efficaces pour aider les travailleurs à agir eux-mêmes et à réagir à la dégradation des conditions et des protections et à l'informalisation de l'économie dans le contexte de la mondialisation. La Confédé-

<sup>18</sup> M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, document d'information établi en vue du présent rapport (nov. 2001).

<sup>19</sup> Confédération internationale des syndicats libres (CISL): *Conclusions et recommandations pour le groupe de travail*, réunion sur le secteur informel, Bruxelles, 15-16 nov. 2001. Ce point correspond aussi à la formulation utilisée dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, à savoir que les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations «de leur choix» et de s'y affilier.

### **Encadré 5.1. Le Durban Metropolitan Council: une politique intégrée pour l'économie informelle**

La Ville de Durban, en Afrique du Sud, consciente de l'apport important de l'économie informelle à la vie économique et sociale, a décidé en 2000 de définir par écrit une politique globale pour l'économie informelle, présentant les principales caractéristiques suivantes:

- la politique est favorable au développement – elle est en harmonie avec la politique de développement économique fixée par les autorités de la ville;
- le processus de définition de la politique a fait largement appel à la consultation de toutes les grandes parties prenantes;
- elle est ciblée sur les segments les plus pauvres de l'économie informelle (marchands ambulants et travailleurs à domicile);
- elle combine la gestion régionale avec l'appui sectoriel aux petites et micro-entreprises;
- elle favorise une approche coordonnée entre les divers départements de la ville traitant des questions qui intéressent l'économie informelle;
- elle s'efforce de promouvoir la complémentarité et les synergies entre les secteurs formel et informel de l'économie – notamment en traitant les questions relatives aux deux volets dans le cadre des mêmes structures et processus institutionnels;
- elle intègre le soutien au développement des entreprises dans un cadre réglementaire favorable, des mesures environnementales et de sécurité et d'hygiène, la promotion de la sûreté et de la sécurité par l'action locale, et l'organisation des acteurs du secteur informel.
- la politique met l'accent sur l'organisation des acteurs du secteur informel, sachant que:
  - les intérêts des acteurs du secteur informel sont mieux servis lorsqu'ils peuvent négocier en position de force et de confiance;
  - les intérêts des pouvoirs publics locaux sont mieux servis lorsqu'il existe des partenaires forts et stables avec qui négocier;
- la politique prévoit dès lors l'aide des pouvoirs publics pour:
  - créer des organisations démocratiques;
  - gérer les organisations, en fournissant des ressources administratives concrètes;
  - développer les organisations, grâce à l'aide d'organisations de fourniture de services;
  - mettre en place une enceinte de négociation entre le Conseil et les organisations représentatives.

Source: Technical Task Team to develop an effective and inclusive policy for the informal economy for Durban's North and South Central Local Councils: *Draft policy document* (juillet, 2000).

ration mondiale du travail (CMT) a fait de l'économie informelle une de ses priorités pour les années 1998-2002. La CMT considère l'économie informelle à la fois comme une opportunité, un risque et un défi. Elle apprécie le rôle social de l'économie informelle et y voit une raison de la respecter et de l'améliorer. En vertu de son programme d'action, «la CMT et ses organisations s'attelleront de façon active à organiser les

travailleurs du secteur dit de l'économie informelle, en partant de leurs besoins spécifiques, dans le but de défendre collectivement leurs intérêts et de revendiquer une régulation propre»<sup>20</sup>.

Bien que, pour le mouvement syndical international, l'économie informelle soit devenue une priorité majeure, au niveau national, les syndicats restent confrontés à un certain nombre de problèmes et de contraintes lorsqu'il s'agit d'organiser les travailleurs du secteur informel, comme exposé à la première section du présent chapitre et illustré dans l'encadré 5.2.

### **Encadré 5.2. Organiser les travailleurs de l'économie informelle: les défis que doivent relever les syndicats**

- Les travailleurs de l'économie informelle ne constituent pas un groupe uniforme: il peut y avoir entre eux des différences d'intérêts manifestes.
- Il se peut que leurs intérêts ne soient pas les mêmes que ceux de la majorité des syndiqués actuels. Les liens ethniques, familiaux et de parenté peuvent être plus forts chez eux que la solidarité entre travailleurs.
- Ils sont parfois à ce point absorbés par le combat quotidien pour la survie qu'ils ne sont pas portés à adhérer à une action collective, en particulier lorsqu'ils ne voient pas comment cette action ou l'affiliation à un syndicat peut les aider à résoudre leurs problèmes concrets et leurs besoins essentiels.
- Le caractère extrêmement précaire de leur travail fait qu'ils craignent souvent trop de perdre leur emploi pour adhérer à un syndicat.
- Surtout, il existe souvent des obstacles juridiques à la constitution de syndicats dans l'économie informelle.
- Il peut être difficile pour les syndicats d'entrer en contact avec les travailleurs du secteur informel et de les mobiliser, en particulier les travailleurs à domicile et dans les micro-entreprises – organiser des campagnes peut être coûteux et difficile et nécessiter beaucoup de temps et de ressources.
- Les syndicats peuvent éprouver des difficultés à retenir ces travailleurs comme membres, vu la précarité de leur emploi, et ils devront dès lors voir si tenter de les organiser constitue une utilisation efficace de leurs ressources humaines et financières.
- Beaucoup de syndicats n'ont pas de stratégies éprouvées pour les organiser.
- Il se peut que les syndiqués existants estiment qu'il n'est pas justifié d'organiser ces travailleurs et soient hostiles aux changements de politique et d'affectation des ressources requis pour les approcher. Pour les syndicats, la difficulté consiste à établir le contact avec des groupes nouveaux sans porter atteinte à leur base d'appui traditionnelle.

Source: BIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (Genève, 2001). Site Web: <http://www.ilo.org/genprom/eo>.

<sup>20</sup> Confédération mondiale du travail: «Programme d'action», *Labor Magazine*, 76<sup>e</sup> année, n° 1, 1998, <http://www.cmt-wcl.org>, sous Publications: Labor magazine.

Au niveau national, il existe souvent des entraves juridiques ou administratives à l'extension du mandat des syndicats aux catégories pour lesquelles il n'existe pas de relation employeur/travailleur évidente. Comme exposé au [chapitre III](#), en l'absence d'employeur facilement identifiable comme, par exemple, dans le cas des travailleurs à domicile, il est difficile de démontrer que les travailleurs se trouvent dans une relation d'emploi et qu'ils ont droit, en tant que «salariés», à la protection de leur travail et à la négociation collective. En outre, dans beaucoup de pays, la loi ne prévoit de cadre pour l'organisation de syndicats qu'au niveau de l'unité de production, ce qui constitue souvent une contrainte majeure lorsqu'il s'agit de travailleurs du secteur informel. Dans d'autres pays, les syndicats ne peuvent organiser les travailleurs indépendants.

«Organiser en syndicat ne se réduit pas à recruter de nouveaux membres sur le lieu de travail et à leur offrir des services; il faut également, en vue d'édifier un mouvement social solide, assurer une liaison avec les membres inscrits, les membres potentiels et d'autres groupes de la société qui ont de moins en moins d'intérêts en commun. Organiser signifie donc que les syndicats doivent se recentrer sur les travailleurs, indépendamment de leur situation dans l'emploi ou de leur appartenance à un lieu de travail particulier<sup>21</sup>.» Pour organiser les travailleurs du secteur informel à l'intérieur de l'effectif existant des affiliés, les syndicats ont mis à l'épreuve et adopté plusieurs stratégies<sup>22</sup>.

Souvent, ce travail d'organisation implique une modification du fonctionnement des syndicats. Il peut arriver que ceux-ci doivent examiner et, le cas échéant, revoir leurs règlements internes et leurs statuts pour supprimer les limitations à leur capacité d'intégrer les travailleurs du secteur informel parmi leurs affiliés. Ces modifications concerneraient, par exemple, le droit de s'affilier, la participation aux équipes de négociation, l'intégration dans les conventions collectives et le montant des cotisations syndicales. Dans beaucoup de cas, les syndicats doivent aussi prévoir des services spéciaux pour les travailleurs du secteur informel, non seulement des services sociaux tels que l'assurance soins médicaux ou les prestations de santé, mais aussi une aide à la régularisation de leur situation d'emploi ou une assistance dans leurs relations avec les autorités publiques, par exemple pour obtenir des emplacements sur les marchés, des subventions, etc. Certains syndicats ont créé des structures spéciales, notamment des sections ou des unités spéciales ayant leur dotation budgétaire propre, afin d'organiser et de représenter plus efficacement les travailleurs du secteur informel. Au Bénin, les syndicats ont établi des secrétariats pour l'économie informelle. La Confédération des travailleurs de Colombie possède un secrétariat pour les travailleurs indépendants. Quatre associations de l'économie informelle sont représentées à part entière dans les structures du syndicat des travailleurs du bois et du bois de construction au Ghana, et leurs besoins sont pris en charge par des responsables à temps plein. En Equateur et au Panama, les syndicats ont créé des sections pour les travailleurs ruraux et indigènes. Certains syndicats ont fixé des taux de cotisation différents ou accordé aux travailleurs à revenus modestes du secteur informel un «délai de grâce» pour le paiement des cotisations.

<sup>21</sup> BIT: *Les syndicats et le secteur informel*, op. cit., p. 45.

<sup>22</sup> Voir idem: *Conclusions et recommandations*, Colloque international sur les syndicats et le secteur informel, Genève, 18-22 oct. 1999 (TUIS/1999/1); idem: *Au-delà de la survie – Organiser l'économie informelle* (Genève, sans date); idem: *Promoting Gender Equality: A Resource Kit for Trade Unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (Genève, 2001).

Des stratégies de recrutement innovantes sont nécessaires pour établir le contact avec les travailleurs exerçant des activités informelles, en particulier lorsque l'accès au lieu de travail est refusé ou lorsque sa localisation est impossible ou difficile. Les méthodes d'organisation au niveau du lieu de travail sont moins efficaces, et beaucoup de syndicats établissent dès lors des passerelles entre le syndicat et les travailleurs du secteur informel en recourant à des affiliés anciens et actuels. Une des grandes difficultés, lorsqu'il s'agit d'organiser les travailleurs du secteur informel, est la nature souvent transitoire de leur travail, et les syndicats repèrent dès lors les anciens syndiqués qui ont été contraints de quitter l'économie formelle. Ceux-ci peuvent contribuer à la syndicalisation dans la mesure où ils connaissent d'autres travailleurs qui sont dans la même situation. Les affiliés actuels peuvent aussi contribuer à faire connaître les politiques et les activités syndicales aux parents et amis qu'ils ont dans l'économie informelle. Les sections féminines des syndicats peuvent souvent jouer un rôle dans la prise de contact avec les femmes dans l'économie informelle. Il va de soi que le soutien interne est une condition indispensable pour approcher des groupes nouveaux sans porter atteinte à l'effectif traditionnel des syndiqués. Les syndicats doivent s'assurer que ceux-ci saisissent pleinement le sens de la démarche et l'appuient, surtout parce qu'elle entraînera des changements dans l'affectation des ressources.

De plus en plus de syndicats mettent en place des mécanismes destinés à repérer de manière systématique les processus de sous-traitance et à déterminer le flux du travail tout au long des filières de produits, depuis le point de vente du produit fini jusqu'à l'unité de production la plus élémentaire. Ils négocient avec les employeurs et l'Etat l'accès aux informations relatives au lieu où se trouvent les travailleurs et aux détails des mécanismes de sous-traitance. Ces informations permettent aux syndicats de repérer les affiliés potentiels qui sont des salariés occultes dans des mécanismes de travail à domicile et de sous-traitance et, en même temps, d'identifier l'employeur réel – l'entreprise qui a externalisé la production et qui peut même être un détaillant dans un autre pays – qui doit assumer en dernier ressort la responsabilité des droits et de la protection de tous les travailleurs de la filière. Lorsqu'il s'agit de filières mondiales de produits, les réseaux syndicaux internationaux sont particulièrement importants, comme nous le verrons ci-dessous.

Les syndicats ont besoin de stratégies innovantes pour approcher les travailleurs du secteur informel, généralement «invisibles», dispersés et difficiles à joindre, et dont le niveau d'instruction est souvent faible. Même lorsqu'ils les ont repérés et sont entrés en contact avec eux, les syndicats doivent encore parvenir à les sensibiliser à leurs droits en tant que travailleurs et aux avantages de l'affiliation à un syndicat. L'organisation de campagnes de sensibilisation est particulièrement importante là où les travailleurs du secteur informel restent ignorants des objectifs que poursuivent les syndicats ou s'en méfient. Dans l'enquête «Ask a Working Woman», réalisée par le comité des femmes de la CISL en 2000, 72 pour cent des femmes non syndiquées ont déclaré que la raison principale pour laquelle elles ne s'affiliaient pas à un syndicat était qu'elles ne voyaient pas en quoi un syndicat pouvait les aider. L'expérience a montré que les émissions radiodiffusées et les théâtres des rues pouvaient, plus efficacement que la presse écrite, transmettre les informations aux travailleurs de l'économie informelle et, en particulier, aux femmes. Par ailleurs, ces informations ne doivent pas se limiter aux droits juridiques des travailleurs mais concerner aussi la manière dont les syndicats améliorent les services ou adoptent des politiques dont bénéficient les travailleurs de l'économie informelle. La publicité ne doit pas seulement viser la



syndicalisation mais tendre aussi à obtenir le soutien de l'opinion publique en général. A cet égard, les relations des syndicats avec les médias sont extrêmement importantes. Dans une étude BIT-CISL de 1998-99 menée auprès de plus de 300 syndicats, moins d'un tiers des interviewés estimait que les médias leur étaient favorables: soit ils les ignorent, soit ils les dépeignent au public sous un jour défavorable<sup>23</sup>.

Il faut aussi accorder une attention particulière aux femmes et aux jeunes dans l'économie informelle. Les jeunes veulent s'affilier à des syndicats modernes qui utilisent des idées neuves et créatrices pour les attirer, les forment à des fonctions de dirigeant et les font participer au processus décisionnel. Les femmes ont besoin de mesures compatibles avec la vie familiale, notamment des heures de réunion qui s'accordent avec les exigences de leur travail lourd et incertain et avec la prise en charge informelle des enfants. Les femmes doivent aussi être convaincues que les syndicats pratiquent effectivement l'égalité entre les sexes.

Beaucoup de syndicats ont créé des services spéciaux en tant qu'instrument permettant de répondre aux besoins économiques et sociaux immédiats des travailleurs de l'économie informelle, mais aussi en tant que stratégie de syndicalisation (voir encadré 5.3). On citera comme exemples l'assurance soins médicaux, les systèmes d'épargne et de prêts, les programmes d'éducation et de formation, les programmes sanitaires et de nutrition et l'aide aux formalités administratives, notamment pour l'obtention d'emplacements sur les marchés ou de patentes. Il importe toutefois de noter qu'«on ne saurait voir dans ces services une activité substitutive de la négociation collective ou une manière de décharger les pouvoirs publics de leurs responsabilités. Il s'agit plutôt d'une activité d'organisation complémentaire»<sup>24</sup>. Autrement dit, parallèlement à l'offre effective de ces services spéciaux, les syndicats doivent continuer prioritairement à faire pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils adoptent des politiques nationales visant à mettre ces services à disposition et à promouvoir et protéger les droits des travailleurs du secteur informel.

Certains syndicats se sont aussi efforcés d'intégrer les travailleurs atypiques et du secteur informel dans les conventions collectives. Une des démarches, à cet égard, consiste à étendre les conventions collectives à ces travailleurs afin de surmonter certains de leurs handicaps, notamment l'exclusion des avantages légaux. Par exemple, le Syndicat australien du textile, de l'habillement et de la chaussure (TCFUA) s'est battu pour obtenir une convention nationale fixant le salaire et des conditions de travail minimaux pour les travailleurs à domicile<sup>25</sup>. Pour élargir les conventions collectives, il peut aussi être nécessaire que les syndicats s'attaquent aux obstacles législatifs à ces élargissements. La

<sup>23</sup> BIT: *Le rôle des syndicats dans la promotion de l'égalité des genres et la protection des travailleurs vulnérables* (Genève, 1991).

<sup>24</sup> BIT: *Les syndicats et le secteur informel*, op. cit., pp. 58 et 59.

<sup>25</sup> Cette convention a toutefois rarement été respectée. Une étude publiée par le TCFUA en 1995, intitulée *The hidden cost of fashion*, a démontré que les travailleurs à domicile (des immigrantes pour la plupart) percevaient moins que le salaire minimum et ne bénéficiaient d'aucune prestation. Cette étude a été à l'origine d'une longue campagne menée par le syndicat et d'autres groupes de la société civile visant à dénoncer l'attitude des firmes dont les vêtements de marque étaient fabriqués dans des conditions d'exploitation des travailleurs. Cette campagne a été largement répercutée dans les médias et des travailleurs y ont participé partout dans le pays. Elle a pu ainsi faire pression sur la plupart des entreprises du secteur de l'habillement pour qu'elles souscrivent à la convention ou au code de conduite nationaux. Actuellement, une unité juridique au sein de la TCFUA contrôle le respect des dispositions et introduit des recours judiciaires contre les infractions.

### Encadré 5.3. Syndicats offrant des services spéciaux aux travailleurs du secteur informel

Aux Pays-Bas, la Confédération des femmes a créé des centres de soutien au travail à domicile (Home Work Support Centres – HSC) en vue d'apporter des services de conseil et de soutien aux travailleurs à domicile et, par les contacts avec ceux-ci, rassembler des informations et élaborer une politique en ce qui concerne le travail à domicile. Les HSC ont été financés par le gouvernement central mais étaient en liaison avec les syndicats concernés en vue de créer des contacts entre les travailleurs à domicile et de convaincre les syndicats d'adapter certaines de leurs pratiques pour inciter les travailleurs à domicile à s'affilier, par exemple en faisant preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne les cotisations.

Source: M. H. Martens et S. Mitter (directeurs de publication): *Women in trade unions: Organizing the unorganized* (Genève, BIT, 1994), pp. 83 à 88, cité dans BIT: *Promotion des questions de genre, op. cit.*

Les efforts déployés par le Syndicat national des travailleurs domestiques (NUDE) de la *Trinité-et-Tobago* pour attirer l'attention sur le bas niveau des salaires des gens de maison ont trouvé un large écho dans les médias. NUDE a appelé à l'application de l'ordonnance sur le salaire minimum, dans laquelle les travailleurs domestiques formaient la catégorie la moins bien rémunérée, ainsi qu'à leur intégration dans le système national d'assurance. La publicité qu'a reçue NUDE dans la presse, à la radio et à la télévision a eu pour effet d'augmenter le nombre d'affiliés.

Source: G. Pargass: *Desk review: Domestic workers in the Caribbean* (Port of Spain, BIT, 1997), cité *ibid.*

L'Organisation nationale des syndicats libres (ONSL), au *Burkina Faso*, a créé un centre de développement intégré à Ouagadougou qui donne aux commerçantes des marchés qui pratiquent le tissage, la confection de robes, la broderie, le tricot et la production de savon l'occasion de conjuguer leurs efforts et d'avoir de meilleures conditions de travail. Le centre propose également des cours d'alphabétisation, d'hygiène et de nutrition qui ont permis aux femmes de tenir un bulletin de santé de leurs enfants. Il organise aussi des cours de formation élémentaires en comptabilité et en administration. Suite à ces activités, les femmes se sont organisées, ont formé une coopérative et se sont affiliées à l'ONSL.

Source: CISL: *Claiming our rights: Women and trade unions*, <http://www.icftu.org>, cité *ibid.*

deuxième approche consiste à négocier la régularisation de la situation d'emploi des travailleurs du secteur informel, de manière à la rapprocher de celle des affiliés de base. Par exemple, le syndicat des travailleurs du textile au Zimbabwe a obtenu par la négociation que les personnes qui travaillent en sous-traitance deviennent des salariés à part entière lorsque leur contrat est renouvelé plus de trois fois sur une période de douze mois ou après avoir travaillé douze mois pour le même sous-traitant. Une autre démarche consiste à aider les travailleurs du secteur informel à conclure leurs propres conventions.

Les syndicats ont aussi aidé les travailleurs du secteur informel à créer leurs propres associations par affiliation, de type syndical. Une étude BIT-CISL effectuée en 1998/99 a conclu que près d'un cinquième des syndicats de l'étude n'avaient pas visé les travailleurs «atypiques», notamment les travailleurs du secteur informel, dans leurs

efforts de syndicalisation. La plupart des syndicats interrogés préféreraient aider ces travailleurs à créer leurs propres organisations et établir des relations avec celles-ci plutôt que de les organiser en tant qu'affiliées<sup>26</sup>. Les questions qui se posent sont dès lors les suivantes: quel type d'aide les syndicats établis peuvent-ils offrir; quels types d'organisations doivent-ils encourager; quel type de relations faut-il mettre en place?

Dans un certain nombre de cas, les travailleurs du secteur informel s'organisent dès maintenant en syndicats, coopératives et autres associations par affiliation de type nouveau. Les syndicats en place peuvent offrir des conseils, une formation et d'autres formes de soutien pour renforcer la capacité des travailleurs du secteur informel et de leurs associations de créer des structures organisationnelles et des types de gestion qui les aideront à devenir des institutions efficaces et démocratiques. Ils peuvent former les organisations de travailleurs du secteur informel aux moyens de promouvoir le dialogue social et à l'exercice d'autres activités démocratiques de type syndical dans l'intérêt de leurs membres. Il existe d'autres formes possibles d'aide: le soutien institutionnel, par exemple en servant d'intermédiaire auprès des autorités publiques ou des institutions financières, et en créant des programmes et des mécanismes, notamment des coopératives, qui sont utiles pour les travailleurs du secteur informel. Un rôle particulièrement important que pourraient jouer les syndicats en place consisterait à user de leur influence au nom de ces organisations informelles et à les aider à acquérir reconnaissance, pouvoir de négociation et protection juridique. Comme indiqué ci-dessus, les organisations de travailleurs du secteur informel restent souvent non reconnues par ceux avec qui elles doivent dialoguer.

En ce qui concerne le type d'organisation de travailleurs du secteur informel que doivent soutenir les syndicats, la représentation et la transparence sont des aspects essentiels. Il convient de faire clairement la différence entre, d'une part, les organisations qui tirent leur légitimité des membres qu'elles représentent et qui peuvent donc légitimement s'exprimer au nom des travailleurs du secteur informel et, d'autre part, les organisations qui, bien qu'elles puissent utilement faire progresser la cause de ces travailleurs, ne peuvent parler en leur nom. En d'autres termes, il faut faire la distinction entre le rôle de représentation (le premier cas) et le rôle de défense et de promotion (le second cas).

Les alliances ou les partenariats entre les syndicats et les autres organisations fondées sur l'affiliation qui se basent clairement sur la reconnaissance et la mise à profit des avantages comparés de chaque partie et qui respectent l'autonomie de tous les acteurs concernés peuvent très certainement apporter des avantages, notamment l'élargissement de l'influence des syndicats, voire, à terme, de son effectif d'affiliés. Trois types d'alliances au moins sont importants: le «syndicalisme communautaire», les alliances internationales et les alliances entre syndicats et coopératives.

Le syndicalisme communautaire, pratiqué de plus en plus aux États-Unis et au Canada, concerne les alliances entre les syndicats et les organisations communautaires en vue de poursuivre un but commun. Dans les formes d'organisation fondées sur la communauté, dans les quartiers et les zones où vivent les travailleurs du secteur informel, les syndicats agissent en étroite coopération avec les organisations communautaires qui ont des contacts avec ces travailleurs. Il peut s'agir de groupes de défense et de promotion, tels que les groupes de défense des droits civils et des droits des minorités, de groupes de défense de l'environnement, d'organisations religieuses, de groupes de

<sup>26</sup> BIT: *Le rôle des syndicats dans la promotion de l'égalité des genres*, op. cit.

femmes, d'organisations offrant une formation ou une aide aux personnes qui cherchent un emploi, et de groupes d'entraide constitués de travailleurs du secteur informel. De plus en plus, les syndicats reconnaissent la nécessité de partenariats forts entre le travail et la communauté, que ce soit dans le cadre de l'organisation de campagnes, des pressions visant à améliorer l'infrastructure et les services communautaires, de la mobilisation contre les coupes sombres effectuées dans les programmes sociaux ou de la lutte contre la discrimination ou le racisme au niveau de la communauté.

Les affiliés des syndicats ne sont pas simplement des travailleurs. Ce sont aussi des membres des communautés, des consommateurs, des membres de groupes religieux et politiques. Les questions qui les préoccupent, notamment les infrastructures de prise en charge des enfants, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité sociale, ne peuvent se résoudre uniquement sur le lieu de travail. Ils ont, à propos de ces questions, des intérêts communs avec les travailleurs du secteur informel, qui sont aussi des membres de communautés. Par conséquent, les alliances locales au niveau des communautés peuvent contribuer à créer entre syndiqués et travailleurs du secteur informel un sentiment de solidarité autour de certains objectifs communautaires communs. Un avantage non négligeable du syndicalisme communautaire est que, outre le renforcement de la crédibilité et de la présence des syndicats dans une communauté, il peut transformer les syndicats en un mouvement social des personnes qui travaillent, quel que soit l'endroit où elles travaillent ou le statut de leur emploi<sup>27</sup>. Les alliances communautaires locales peuvent être particulièrement utiles pour aider les syndicats à attirer et à conserver des femmes parmi leur effectif de membres. Les vies de nombreuses femmes sont à ce point ancrées dans leur famille et leur communauté qu'elles sont depuis longtemps des partisans essentiels d'un élargissement du champ d'action des syndicats à des questions telles que la qualité de la vie dans les communautés. Les groupes de femmes peuvent être d'excellents partenaires pour les syndicats au niveau des communautés et pour entrer en contact avec les personnes qui font partie de l'économie informelle.

Plus récemment, les partenaires sociaux ont aussi constaté que le syndicalisme communautaire était une voie efficace de diffusion des informations et d'offre de services en ce qui concerne le VIH/SIDA. Dans le pays où l'incidence de l'infection est la plus élevée, la plupart des travailleurs font partie de l'économie informelle. Il est donc difficile d'entrer en contact avec eux en empruntant les voies classiques de l'économie formelle.

Le syndicalisme communautaire a également joué un rôle utile, aux Etats-Unis, dans l'organisation des travailleurs immigrants, en particulier ceux qui avaient été exploités comme travailleurs à domicile, pourvoyeurs de services à domicile et travailleurs dans les ateliers clandestins. Par exemple, les syndicats ont participé activement à un projet relatif au lieu de travail<sup>28</sup> à Long Island, New York, visant à résoudre les problèmes des travailleurs latino-américains sans papiers en offrant des conseils et des services juridiques combinés avec l'organisation des travailleurs et des communautés. Bien que la loi sur la réforme et le contrôle de l'immigration (IRCA) de

<sup>27</sup> «Le syndicalisme communautaire est une initiative viable, qui permettrait non seulement d'élargir notre base d'adhérents, mais aussi de créer une certaine solidarité entre les collectivités et les gens de différents milieux», Congrès du travail du Canada: *Les femmes et le travail: rapport* (1997), p. 111.

<sup>28</sup> J. Gordon: «We make the road by walking: Immigrant workers, the Workplace Project and the struggle for social change», *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 30, 1995.

1986 ait créé un système de main-d'œuvre à deux niveaux (travailleurs légaux et illégaux), le projet a pu utiliser les dispositions de la loi sur des normes du travail équitables et de la loi sur les relations du travail au niveau national pour aider les travailleurs migrants à faire valoir leurs droits à la protection juridique au titre des lois sur le travail. Le projet relatif au lieu de travail a aussi été l'initiateur, avec une vaste coalition de groupes d'entreprises, de groupes de travailleurs, de groupes religieux et de groupes communautaires et de deux autres centres de travailleurs (le Latino Workers Centre et la Chinese Staff and Workers Association), de l'adoption en 1997 de la loi sur l'interdiction des salaires impayés, qui a donné à New York la loi la plus forte du pays en matière de salaires<sup>29</sup>.

Les alliances syndicales visant à soutenir les travailleurs de l'économie informelle ont pris une dimension internationale. C'est tout spécialement dans le contexte des filières de production mondiales et du développement des mécanismes de sous-traitance que les syndicats ont constaté que les stratégies nationales sont souvent inefficaces par elles-mêmes. Il est très difficile, par exemple, pour les travailleurs d'un pays d'introduire un recours contre une société multinationale dont le siège social se situe dans un autre pays. Récemment, toutefois, on a vu des syndicats, des groupes de consommateurs et des groupes de défense des droits de l'homme conjuguer leurs forces dans des litiges les opposant à des multinationales qui ne respectent pas les droits des travailleurs, et bénéficier ainsi de décisions judiciaires importantes par lesquelles des tribunaux situés dans le pays d'origine d'une société ont admis que celle-ci était juridiquement responsable des conditions d'emploi dans ses filiales à l'étranger<sup>30</sup>. La CISL s'est aussi jointe à d'autres groupes qui se préoccupent de la question de la responsabilité des sociétés, notamment «Labour Behind the Label»<sup>31</sup>, pour prôner l'adoption de la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale comme base d'un code de conduite de l'entreprise. Il existe aussi un nombre croissant d'accords-cadres internationaux ou régionaux conclus par les Secrétariats professionnels internationaux (SPI) avec de grandes sociétés multinationales, qui s'efforcent de garantir que celles-ci respectent des normes de travail équitables dans tous les pays où elles ont des filiales<sup>32</sup> (voir encadré 5.4).

<sup>29</sup> Idem: *The campaign of the Unpaid Wages Prohibition Act: Latino immigrants change New York wage law*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers n° 4 (Washington, DC, sept. 1999), pp. 7 et 8.

<sup>30</sup> Voir notamment le site Web <http://www.sweatshopwatch.org/swatch/marianas/lawsuit.html> en ce qui concerne le recours collectif introduit par l'Union of Needletrades Industrial and Textile Employees (UNITE), le syndicat des travailleurs du vêtement, et certaines ONG contre des fabricants et des détaillants aux Etats-Unis pour les mauvais traitements subis par des travailleurs sur l'île de Saipan dans le Pacifique, qui relève de la souveraineté des Etats-Unis.

<sup>31</sup> Le réseau «Labour Behind the Label» regroupe des organisations de sociétés de développement, des groupes d'appui locaux, des syndicats et des organisations commerciales alternatives qui œuvrent à améliorer les conditions de travail dans l'industrie internationale du vêtement. La campagne «Clean Clothes» fait partie de ce réseau. Celui-ci a pour but d'inciter les détaillants à adopter des codes de conduite qui respectent les conventions de base de l'OIT, à accepter une vérification indépendante de la manière dont les codes sont mis en pratique et à communiquer aux consommateurs les informations qui facilitent les choix en connaissance de cause. Voir <http://www.labourbehindthelabel.org>.

<sup>32</sup> Parmi les exemples d'accords-cadres, on peut citer notamment la convention conclue entre la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB) et IKEA; entre l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) et le groupe Danone ainsi que le groupe Nestlé; et entre la CISL et la Fédération internationale de football association (FIFA).

#### **Encadré 5.4. Accords-cadres visant à protéger les droits des travailleurs**

Les négociations entre l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) et le groupe Danone ont débouché, en 1988, sur un engagement formel commun. L'UITA et la direction de Danone ont convenu de coopérer et de s'engager à promouvoir quatre domaines qui intéressent toutes les sociétés du groupe:

- une politique de formation qui permet aux travailleurs d'anticiper les effets de l'adoption de technologies nouvelles ou d'une restructuration du secteur;
- la communication, aux syndicats et aux représentants de Danone, des informations nécessaires en vue de réduire les disparités existantes d'un pays ou d'une société à l'autre au sein du groupe en raison des obligations législatives ou contractuelles différentes;
- l'égalité entre les femmes et les hommes dans les sociétés du groupe Danone, sous l'angle tant des salaires que des conditions de travail, et le respect de l'égalité des chances ou des possibilités de promotion. La formulation d'un plan d'action et d'initiatives conjointes en vue de réaliser cet objectif;
- la mise en œuvre de droits syndicaux qui prennent en compte les questions liées à l'exercice des droits syndicaux dans les différents pays et l'accès à la formation syndicale.

Pour chacun de ces quatre domaines, des recommandations et des lignes directrices ont été élaborées au niveau international et reprises au niveau national et dans chaque société du groupe Danone. Depuis 1988, les représentants syndicaux et ceux de la direction de Danone se réunissent chaque année. La pratique des réunions régulières d'information et de concertation a été officialisée par un accord écrit conclu en 1996, qui concerne l'ensemble des sites d'exploitation de Danone dans les pays européens et prévoit la présence de représentants des autres régions du monde.

Source: BIT: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 6: Alliances and solidarity to promote women workers' rights* (Genève, 2001). Site Web: <http://www.ilo.org/genprom/eeo>.

#### *Le rôle des organisations d'employeurs*

Dans leur rôle de représentation, les organisations d'employeurs ont couvert principalement les grandes entreprises de l'économie formelle. La plupart des organisations d'employeurs ne représentent pas les propriétaires d'exploitations dans l'économie informelle. Les problèmes d'organisation des opérateurs du secteur informel sont, à certains égards, similaires aux problèmes auxquels sont confrontées les organisations d'employeurs lorsqu'il s'agit d'organiser les petites entreprises dans l'économie formelle. Les organisations d'employeurs se rendent toutefois compte de plus en plus qu'elles ne peuvent promouvoir et défendre efficacement les intérêts de l'économie formelle sans élargir leur champ d'action aux entrepreneurs et entrepreneurs potentiels du secteur informel. Par exemple, l'Atelier sur les défis à relever par

les organisations d'employeurs au XXI<sup>e</sup> siècle, organisé par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en juillet 2001, a exhorté les organisations d'employeurs à aborder d'urgence les problèmes de l'économie informelle et a relevé que, pris ensemble, les employeurs de l'économie informelle occupaient souvent un plus grand nombre de personnes que ceux de l'économie formelle.

De plus en plus d'employeurs souhaitent soutenir tous les volets du spectre des liens entre l'économie formelle et l'économie informelle. D'une part, le développement des filières de production signifie qu'il existe une relation symbiotique entre les grandes et les petites entreprises et que l'efficacité des liens entre entreprises et les systèmes de livraison rapide déterminent la compétitivité. D'autre part, il est dans l'intérêt de tous, et surtout des employeurs de l'économie formelle, que la productivité et le pouvoir d'achat augmentent dans l'économie informelle afin que celle-ci puisse devenir à la fois un marché plus important pour les biens produits par l'économie formelle et une source plus efficace pour l'éventail plus large d'intrants de grande qualité dont les entreprises formelles ont besoin. «Il existe de bonnes raisons pour que les organisations d'employeurs soient impliquées dans les questions qui concernent l'économie informelle. Elles en sont des membres potentiels, si on peut les aider à mettre en place un environnement qui n'inhibe pas leur croissance. Elles cesseraient d'être des concurrents déloyaux si on peut les aider à accéder à l'économie formelle. Parmi les obstacles qui restreignent l'action des employeurs du secteur informel, bon nombre ont aussi des effets défavorables sur les employeurs du secteur formel. Les organisations d'employeurs pourraient envisager d'aider les associations de l'économie informelle à établir un agenda des pressions à exercer, de créer des services d'aide aux entreprises et d'autres services utiles, d'aider à relier les micro-entreprises aux entreprises de l'économie formelle et de faciliter l'accès aux besoins du marché<sup>33</sup>.»

Les difficultés qu'éprouvent les organisations d'employeurs pour entrer en contact avec ceux qui font partie de l'économie informelle sont aussi importantes que celles que connaissent les syndicats. Souvent, les propriétaires de petites et de micro-entreprises dans l'économie informelle ne sont pas enregistrés, et leur situation juridique est incertaine, voire «illégale». Les problèmes pour lesquels ils ont besoin d'aide sont différents de ceux des grandes entreprises du secteur formel. Ils ont besoin de services utiles à un coût raisonnable mais sont souvent incapables de verser des cotisations, et les organisations d'employeurs doivent réserver leurs services aux membres en règle de cotisation.

Certaines organisations d'employeurs, conscientes qu'il n'est pas toujours concrètement possible pour des unités informelles isolées d'adhérer d'emblée à une organisation, les ont incitées à constituer leurs propres associations qui, par la suite, pourraient s'affilier. En réalité, cela fait longtemps que les chefs de petites et de micro-entreprises s'organisent. En Amérique centrale, par exemple, l'organisation a été un élément essentiel qui a soutenu l'esprit d'entreprise chez les petits opérateurs<sup>34</sup>. Par ailleurs, les associations de chefs de petites et de micro-entreprises s'unissent de plus en plus souvent pour mener des actions conjointes. Le Comité des chefs de micro-entreprises d'Amérique centrale (COCEMI), une organisation régionale sans but lucratif regroup-

<sup>33</sup> S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, document non publié, nov. 2001.

<sup>34</sup> Le programme PROMICRO du BIT aide les chefs de micro-entreprises de l'économie informelle à s'organiser en tant que moyen d'ouvrir des possibilités économiques décentes et de mieux faire entendre leur voix.

pant sept comités nationaux représentant un large éventail de secteurs, opère par le biais de la reconnaissance au niveau régional pour contribuer à rehausser le pouvoir de négociation de ses affiliés au niveau national. Le COCEMI a mis en place un système destiné à aider les associations membres à prendre des décisions en connaissance de cause en ayant accès à des informations fiables, à jour et complètes sur les performances du marché, et a également servi de canal d'assistance technique et financière pour ses associations nationales affiliées (voir [encadré 6.4](#) au chapitre VI). Au Bénin, quelque 1 600 micro-entreprises de toute une série de secteurs qui occupent 6 500 personnes environ se sont organisées en 60 mutualités d'épargne et de crédit. Ces mutualités ont combiné les pratiques classiques d'épargne et de crédit fondées sur la solidarité avec l'efficacité économique. Elles ont réussi non seulement à augmenter la formation de capital mais aussi à renforcer leur position de négociation face aux autorités locales. En Chine, les entreprises du secteur informel ont leur association propre, affiliée à la Confédération chinoise des employeurs.

Les organisations d'employeurs peuvent aider des associations de chefs d'entreprises du secteur informel de plusieurs manières: en établissant un agenda de pressions à exercer, axé sur les besoins des petites et micro-entreprises; en mettant en place des services d'appui aux entreprises (établissement de plans de développement, formulation de projets, accès au crédit) ou autres services utiles (gestion du personnel, amélioration de la productivité, compétences gestionnaires de base, programmes de formation à la comptabilité et à la fonction entrepreneuriale); en offrant une série d'informations auxquelles les petites et micro-entreprises peuvent difficilement accéder, notamment sur les lois et réglementations et les opportunités de marché et en facilitant l'accès aux marchés. Dans un certain nombre de pays africains, notamment au Kenya (voir [encadré 5.5](#)), au Nigéria et en Ouganda, des associations d'employeurs ont aidé les opérateurs du secteur informel à créer et à développer des entreprises. Dans les pays en transition et en développement, des organisations d'employeurs ont apporté une aide importante aux «nouveaux» employeurs après la privatisation et les réformes structurelles et les ont conseillés sur les moyens d'améliorer leur productivité et leur compétitivité. En Mongolie et au Viet Nam, les organisations d'employeurs ont participé étroitement à la mise en œuvre des programmes «Gérez mieux votre entreprise» (GERME) et «Améliorations du travail dans les petites entreprises» (WISE). En Mongolie, les membres de l'organisation des employeurs sont principalement de petites entreprises, essentiellement des micro-entreprises. Son attrait pour ses membres repose en partie sur sa capacité d'obtenir du crédit auprès d'une banque. Certaines organisations d'employeurs ont constitué sur Internet des ressources d'information, notamment sur les lois et réglementations publiques et les opportunités du marché, qui peuvent être précieuses pour les opérateurs de l'économie informelle qui ont besoin d'une série d'informations auxquelles, sans cela, ils accéderaient difficilement.

Il est important de souligner que les organisations d'employeurs ne doivent pas nécessairement offrir ces différents services directement aux opérateurs de l'économie informelle. Pour ces organisations, compte tenu en particulier des contraintes auxquelles elles sont elles-mêmes confrontées, une stratégie utile consiste à faire pression pour obtenir la création d'instituts, notamment des instituts pour le développement de l'esprit d'entreprise, qui peuvent servir de canal pour la fourniture des services à l'économie informelle. Elles pourraient également collaborer avec d'autres associations d'entreprises en vue de mettre sur pied des services de conseils juridiques – par exemple, pour fournir des avis spécialisés sur les incidences des lois envisagées ou



### Encadré 5.5. Aider les petites et micro-entreprises: la Fédération des employeurs au Kenya

La Fédération of Kenya Employers (FKE) a commencé à s'occuper des activités des micro-entreprises (informelles) et des petites entreprises en 1991, lorsqu'elle s'est rendu compte que l'emploi formel était en recul et que l'emploi informel se développait. Entre 1985 et 1999, la part de l'emploi formel par rapport à l'emploi total est tombée de 42 à 19 pour cent, alors que celle de l'emploi informel passait de 17 à 67 pour cent environ.

Depuis 1991, la FKE a mis en œuvre plusieurs programmes et services destinés à améliorer la situation des petites et micro-entreprises et à créer des emplois potentiellement rémunérateurs et durables. Ces programmes et services comprenaient des interventions sectorielles dans les secteurs de la transformation des produits alimentaires, de la transformation des métaux et de l'usinage, et de la construction, dans lesquels 780 chefs d'entreprise ont bénéficié d'une formation; des voyages d'étude en Inde; la création de centres de services aux entreprises; et la promotion de la création de nouvelles entreprises dans les secteurs des produits laitiers, de la boulangerie, des déjeuners scolaires chauds, des aubettes de produits alimentaires et des restaurants. Un examen stratégique récent a relevé les enseignements suivants tirés de dix années d'expérience:

- les petites entreprises et celles du secteur informel présentent des potentialités de création de métiers et d'emplois durables;
- l'économie informelle peut être une voie vers l'industrialisation, mais des stratégies sont nécessaires pour répondre aux besoins des entreprises susceptibles de connaître une croissance verticale;
- les interventions sectorielles semblent produire des résultats plus efficaces qu'une approche générique;
- les organisations d'employeurs peuvent devenir des partenaires stratégiques dans la défense et la promotion des politiques visant les petites et micro-entreprises, mais ces politiques doivent être étudiées avec soin et des mécanismes de communication appropriés doivent être mis en place;
- les services de développement des entreprises requièrent une évaluation permanente des besoins si l'on veut que leur incidence soit valable;
- l'économie informelle restera marginale s'il n'existe pas de réglementations cohérentes et explicites favorables aux entreprises. Il est donc nécessaire que les organisations d'employeurs qui œuvrent avec les opérateurs du secteur informel recommandent des stratégies appropriées à envisager par celles-ci. Cela impliquera que les organisations d'employeurs comptent parmi leurs affiliés des associations de l'économie informelle;
- les partenaires du développement ne seront prêts à collaborer avec les organisations d'employeurs que pour autant que celles-ci soient spécifiques, transparentes et suffisamment prudentes dans la manière dont elles mettent en œuvre les programmes;
- des systèmes viables de mise en réseau sont essentiels si l'on veut que les organisations d'employeurs créent un impact non négligeable par le biais de programmes de développement de l'économie informelle. Ces mécanismes doivent se situer à l'échelle nationale et régionale.

Source: C. O. Nyangute: *Federation of Kenya Employers: Case study*, document d'information établi en vue du présent rapport (nov. 2001).

existantes ou sur les lois qu'il conviendrait d'adopter ou de modifier pour réduire les coûts des transactions – qui pourraient aider la communauté des affaires dans son ensemble à améliorer l'environnement propice aux affaires et lever les obstacles à l'accès à l'économie formelle.

Lorsqu'on examine de quelle manière les organisations d'employeurs peuvent relever ces défis et entrer en contact avec l'économie informelle, il est utile de noter les diverses formes novatrices d'entrepreneuriat social, de commerce alternatif (parfois qualifié de «marketing social») et de responsabilité sociale des entreprises auxquelles participent les chefs de petites et de micro-entreprises.

De la Pologne aux Etats-Unis, des chefs d'entreprise sociaux aident aujourd'hui les petits producteurs à être compétitifs dans l'économie mondiale en combinant les tactiques et les stratégies d'affaires les plus récentes avec les méthodes authentiques et confirmées d'organisation coopérative. «Un chef d'entreprise peut prospérer par la concurrence et les bénéfices, mais la motivation d'un chef d'entreprise social est différente: l'engagement de diriger en faisant participer tous les acteurs de la société et la volonté de modifier les systèmes et les structures de la société<sup>35</sup>.» En intégrant des initiatives d'entrepreneuriat social telles que celle décrite dans l'encadré 5.6 dans la politique générale, les chefs d'entreprise de l'économie formelle peuvent aider les petits producteurs à effectuer le passage vers la formalité et la compétitivité durable dans l'économie mondiale.

Les Organisations de commerce alternatif (Alternative Trading Organizations – ATO) rassemblent également des producteurs de pays en développement, principalement de produits artisanaux et alimentaires, et des acheteurs et consommateurs des pays avancés pour créer une manière «alternative» de faire commerce qui soit profitable et équitable (connue aussi sous le nom de «marketing social»). Les ATO travaillent principalement avec de petites entreprises et des coopératives et associations appartenant aux exploitants et gérées de manière démocratique qui apportent aux membres et à leurs communautés des avantages non négligeables. L'idée de base est de court-circuiter les intermédiaires exploités et de travailler directement avec les producteurs de façon à réduire les coûts et à restituer aux producteurs un plus grand pourcentage du prix au détail. Les ATO se fondent aussi sur le choix des consommateurs et s'adressent aux marchés des consommateurs éthiques, en particulier dans les pays avancés, plutôt que de compter sur l'intervention de l'Etat (voir encadré 5.7).

Il existe par ailleurs toute une série d'initiatives de responsabilité sociale au niveau des entreprises, prises par des entreprises isolées et par des organisations d'employeurs et qui font appel à des partenariats nouveaux et à des sphères nouvelles pour les relations existant dans l'économie informelle. L'Organisation internationale des employeurs (OIE) a soutenu activement le Pacte mondial du Secrétaire général des Nations Unies et a exhorté toutes les organisations d'employeurs à y souscrire<sup>36</sup>. Parmi les mesures de responsabilité sociale prises par les entreprises, on citera les initiatives

---

<sup>35</sup> Ashoka Fellows en Inde, avril 2000. Voir <http://www.ashoka.org> en ce qui concerne le groupe qui a lancé la notion de «chef d'entreprise social» il y a vingt ans, ainsi que la description des principaux chefs d'entreprise sociaux dans un large éventail de pays. Voir aussi le *Changemakers Journal* pour des articles relatifs à l'entrepreneuriat social, sur le site <http://www.changemakers.net/journal>.

<sup>36</sup> Pour plus de détails sur le Pacte mondial, voir <http://www.unglobalcompact.org>.

### Encadré 5.6. Les chefs d'entreprise sociaux s'organisent dans l'économie informelle

Si l'on veut que les petits producteurs et les petits commerçants – les «David» du paysage économique – prospèrent, ils doivent vaincre les obstacles et devenir des producteurs efficaces. Pour ce faire, les petits producteurs doivent, pour appuyer leurs activités, créer des structures nouvelles qui, dans beaucoup de cas, leur permettront d'imiter les «Goliath» du monde des affaires, que ce soit en mettant en place des marchés coopératifs ou en conjuguant leurs forces avec d'autres producteurs en vue de faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir un traitement favorable dans les réglementations. Aider les petits producteurs à être plus concurrentiels et plus efficaces est précisément ce que fait Ashoka Fellow. Un de ces chefs d'entreprise sociaux, Rosana Tositrakul, a été le moteur des activités de la Thai Holistic Health Foundation. Au départ, la Fondation s'attachait principalement à relancer l'utilisation des plantes médicinales traditionnelles par les villageois. Lorsque M<sup>me</sup> Tositrakul s'est rendu compte que les agriculteurs devaient non seulement réduire leurs frais médicaux en cultivant leurs propres plantes médicinales mais aussi acquérir d'autres avantages économiques, elle a contribué à créer Friends of Nature, le prolongement commercial de la Fondation. Friends of Nature, à la fois détaillant, grossiste et producteur, est né au départ d'un minuscule magasin d'alimentation pour devenir une petite société performante et totalement autonome. Encouragés par leurs succès dans le domaine de la culture des plantes médicinales et celui du centre de santé traditionnel, les agriculteurs membres de Friends of Nature ont étendu leurs activités économiques à la culture du riz sans engrais chimiques et à la prise de contrôle de leur principale source de subsistance: l'usinage du riz. Des hommes d'affaires amis de la Fondation ont formé les agriculteurs à la comptabilité et à la commercialisation. En 1999, quelque 1 100 familles d'agriculteurs faisaient partie d'une coopérative qui exploite deux rizeries. Celles-ci furent les premières à produire du riz brun, d'abord vendu par l'intermédiaire de Friends of Nature mais que l'on trouve aujourd'hui partout à Bangkok. Elles furent aussi les premières à exporter vers l'Europe du riz biologique au jasmin.

Source: J. Gampell: «Herbal remedies for social wellbeing», *Changemakers Journal*, fév. 2000, <http://www.changemakers.net/journal/00february/gampell.cfm>. Voir aussi <http://www.ashoka.org>.

privées volontaires, les accords-cadres, les normes de bonnes pratiques telles qu'ISO 14000<sup>37</sup>, l'adoption de codes de conduite et la responsabilité des parties prenantes<sup>38</sup>. Les partenariats unissent les organisations commerciales et industrielles et celles de la société civile, les organisations gouvernementales et les organisations internationales.

A l'évidence, certaines de ces initiatives sont potentiellement en mesure de promouvoir une série de valeurs de base qui concernent le travail, l'environnement et les

<sup>37</sup> La série de normes sur la gestion de l'environnement établies par l'Organisation internationale de normalisation.

<sup>38</sup> Pour une description de ces diverses formes de responsabilité des entreprises, voir P. Utting: *Business responsibility for sustainable development*, document occasionnel 2 (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 2000).

### Encadré 5.7. Les producteurs de l'économie informelle s'organisent en vue du commerce alternatif

La **Fédération internationale de commerce alternatif (FICA)** est un réseau mondial de plus de 160 organisations du commerce équitable dans 47 pays. Elle compte parmi ses membres des organisations de commerce alternatif qui aident les producteurs défavorisés à obtenir l'équité dans les relations commerciales; des groupes de production artisanale et agricole dans des pays en développement; et des organisations non commerciales, notamment des groupes d'éducation et de défense et promotion, qui partagent les objectifs de la FICA. Les ATO situées dans les pays industriels commercialisent une large gamme de produits fabriqués à la main et de produits alimentaires par l'intermédiaire de magasins de détail, de catalogues de vente par correspondance, de foires paroissiales et d'entreprises à domicile. Les ATO des pays en développement œuvrent avec des groupes de producteurs pour garantir que ceux-ci obtiennent un prix équitable et trouvent des débouchés pour leurs produits. Les organisations de producteurs sont situées dans des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine; beaucoup travaillent principalement avec des personnes défavorisées exposées à l'exploitation, notamment les femmes qui dirigent seules un ménage, les personnes déplacées, les ouvriers agricoles saisonniers et les habitants des taudis.

Source: <http://www.ifat.org>.

La **Fair Trade Federation (FTF)** est une association de grossistes, détaillants et producteurs pratiquant le commerce équitable qui relie directement les artisans et les agriculteurs à faible revenu aux marchés de consommateurs et font prendre conscience aux consommateurs de l'importance d'acheter des produits provenant du commerce équitable, qui permettent aux travailleurs du monde en développement de s'assurer un revenu de subsistance et des conditions de travail saines et sûres. La FTF fait aussi office de centre d'échange d'informations sur le commerce équitable et fournit des ressources et des possibilités de constitution de réseaux pour ses membres. En adhérant aux critères sociaux et aux principes environnementaux, les organisations du commerce équitable favorisent un système plus équitable et durable de production et d'échange qui profite aux personnes et à leurs communautés.

Source: <http://www.fairtradefederation.com>.

droits de l'homme, et de soutenir l'esprit d'entreprise et la «formalisation» des entreprises du secteur informel. Il reste toutefois à déterminer si les initiatives en matière de responsabilité des entreprises renforcent ou non la représentation et la voix de ceux qui font partie de l'économie informelle et encouragent le dialogue social, et quels types d'initiatives produisent cet effet. Il faut ensuite, bien sûr, déterminer ce qui peut être fait pour garantir ces résultats. Les estimations ont indiqué, par exemple, que certaines formes d'initiatives et de partenariats volontaires entre les entreprises et les autres acteurs sociaux peuvent, en réalité, affaiblir les moteurs essentiels de la responsabilisation des entreprises, à savoir la réglementation par l'Etat, le rôle des syndicats et de la négociation collective, et certaines formes de militantisme de la société civile. Certains craignent aussi que ces partenariats ne puissent être extrêmement déséquilibrés et

que, de ce fait, les intérêts des entreprises n'en arrivent à dominer ou à influencer fortement les processus décisionnels des institutions d'intérêt public<sup>39</sup>. Pour élever le niveau de la responsabilité des entreprises et renforcer celle-ci, un Livre vert de la Commission européenne<sup>40</sup> suggère une approche fondée sur l'approfondissement de partenariats dans lesquels tous les acteurs – grandes et petites entreprises de l'économie formelle comme informelle, syndicats, défenseurs de l'environnement, groupes de consommateurs, ONG défendant les intérêts sociaux, etc. – ont des rôles actifs et clairement définis à jouer.

### *Le rôle des coopératives*

Lorsqu'il existe, pour les opérateurs ou les travailleurs du secteur informel, des contraintes majeures pour adhérer à des organisations d'employeurs ou à des syndicats ou pour créer leurs propres organisations, la structure organisationnelle par affiliation la plus efficace est peut-être celle de la coopérative. La propriété et la gestion des coopératives sont conjointes et elles exercent des activités économiques qui appuient les unités économiques de leurs membres, parmi lesquelles peuvent figurer des chefs d'entreprise ou des travailleurs de l'économie informelle. S'organiser en coopératives peut aussi être considéré comme une étape sur la voie de la formalisation. Beaucoup de coopératives débutent sous la forme de groupes d'entreprises informelles qui, en grandissant et en devenant des entreprises viables, sont ensuite enregistrées. Elles deviennent, en tant qu'entités juridiques, partie de l'économie formelle.

Le rapport du Directeur général à la 78<sup>e</sup> session de la Conférence, en 1991, souligne que les coopératives peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'économie informelle, car «les petites organisations officieuses du secteur non structuré sont, par essence, 'précoopératives' et fondées sur les principes et traditions mêmes qui caractérisent un mouvement coopératif authentique, à savoir une participation active de leurs membres, une gestion et un contrôle démocratiques de leurs activités, et une distribution équitable des profits entre leurs membres»<sup>41</sup>. Le rapport établit toutefois une distinction importante entre, d'une part, les coopératives non structurées ou les «précoopératives» non enregistrées, qui présentent une grande vigueur et de fortes potentialités de transformation en organisations authentiques fondées sur l'affiliation et, d'autre part, le mouvement coopératif officiel, qui a «été incapable de jouer un rôle dynamique dans le développement du secteur non structuré [...] on pourrait attendre des avantages manifestes d'une association entre les organisations parallèles ou officieuses qui existent déjà, ou qui pourraient être formées, et un mouvement coopératif authentique et officiellement reconnu. Cela permettrait à ces organisations et à leurs membres d'avoir un meilleur accès au crédit, aux marchés, aux techniques et aux institutions juridiques ou autres du secteur moderne, et ce serait par conséquent un moyen efficace d'abattre les frontières qui séparent les deux secteurs»<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>40</sup> Commission des Communautés européennes: *Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* (Bruxelles, 18 juillet 2001), COM(2001) 366 final.

<sup>41</sup> BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991, p. 46.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 46 et 47.

La promotion des coopératives a été examinée dans le cadre de la 89<sup>e</sup> session de la Conférence, en 2001<sup>43</sup>, et la discussion se poursuit cette année dans la perspective de la révision de la recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966. Dès lors, il est peut-être opportun d'examiner le rôle des coopératives, y compris vis-à-vis des syndicats, dans l'économie informelle.

Le mouvement coopératif «formel» n'a pas mis au point des stratégies spécifiques pour aborder l'économie informelle, principalement parce que «les frontières entre le formel et l'informel ne sont pas aussi importantes pour les organisations qui ont l'habitude de traiter l'économie de marché de manière globale»<sup>44</sup> et parce que le mouvement coopératif officiel lui-même a subi des restructurations et des réductions sous l'effet de l'ajustement structurel et du retrait progressif de l'intervention de l'Etat dans de nombreux pays. Il existe toutefois de nombreux exemples frappants de *méthodes* coopératives performantes pour l'organisation et la fourniture de services aux acteurs de l'économie informelle. Les coopératives de travailleurs, également connues sous le nom de «coopératives de production», ont connu un succès particulier dans l'organisation des travailleurs indépendants exerçant des activités qui se prêtent à l'action conjointe, notamment l'hôtellerie-restauration, l'extraction et la taille de la pierre, la fabrication de bougies et la confection. Les artisans, notamment les tailleurs, les orfèvres, les tailleurs sur bois et les ébénistes, sont généralement avantagés par une forme de coopérative plus lâche dans laquelle ils exercent un travail personnel et sont reconnus pour la valeur des produits qu'ils réalisent, tandis que la coopérative s'occupe des matières premières, des machines, des ateliers et des marchés. Les coopératives de crédit et de consommateurs, en particulier lorsqu'elles sont organisées par les syndicats, ont souvent réussi à avoir une incidence immédiate sur les moyens de subsistance des personnes dans l'économie informelle. Toutefois, c'est surtout dans le domaine de la protection sociale des travailleurs que les coopératives ont connu des réussites importantes et que leur organisation a peut-être été la plus facile. Il existe aujourd'hui de nombreux groupes d'entraide informels qui organisent leur propre assurance sociale par des méthodes coopératives<sup>45</sup> (voir aussi l'encadré 4.2 au chapitre IV). Par exemple, en République-Unie de Tanzanie, la coopérative Mwanayamala à Dar es-Salaam rassemble un millier de vendeurs de marché qui, pour la location d'échoppes, paient une somme journalière modique dont une partie est destinée à servir des prestations de décès et d'hospitalisation. En Inde, le système d'assurance intégré de l'Association des femmes travaillant à leur compte (SEWA) est un des plus grands systèmes de sécurité sociale contributif du pays pour les travailleurs du secteur informel et offre une protection d'assurance à quelque 32 000 travailleuses (voir encadré 4.2). En El Salvador, les marchands du marché municipal central ont un système de crédit comme caisse maladie.

Les coopératives dans l'économie informelle ont comme avantages qu'elles peuvent fournir aux personnes les mêmes avantages que ceux offerts par les institutions de plus grande taille. La coopération permet aux producteurs de riz du centre de la

<sup>43</sup> Voir BIT: *Promotion des coopératives*, rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001.

<sup>44</sup> J. Birchall: *Organizing workers in the informal sector: A strategy for trade union – cooperative action*, document de travail COOP 01-1 (Genève, BIT, 2001), p. viii.

<sup>45</sup> Voir notamment W. van Ginneken: *Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead*, Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector Working Paper (IDP INF./WP-2) (Genève, BIT, 1996).

Thaïlande de produire du riz biologique en quantité suffisante pour rendre son exportation vers l'Europe économiquement rentable. Les blanchisseuses, au Brésil, s'unissent avec leurs collègues, ce qui leur permet d'améliorer leurs conditions de travail et leur sécurité d'emploi et d'avoir les avantages (notamment l'accès au crédit) qui sont ceux des travailleurs salariés. L'action coopérative peut aussi avoir un poids politique. Les pressions exercées par la Thai Holistic Health Foundation contre les restrictions frappant les produits naturels n'auraient pas été aussi efficaces si elles n'avaient pas été le fait d'une importante communauté de producteurs, de distributeurs et de détaillants<sup>46</sup>.

De nombreux syndicats ont utilisé des méthodes coopératives non seulement pour répondre aux besoins économiques et sociaux immédiats de leurs membres mais aussi en tant que technique d'organisation. A Singapour, par exemple, le National Trades Union Congress (NTUC) a encouragé la création d'une coopérative réunissant des chauffeurs de taxis et des conducteurs de minibus indépendants. Au Bénin, SYNTRACIB le syndicat des travailleurs du secteur du ciment, collabore avec les femmes dans les zones rurales et, par l'intermédiaire d'une association de femmes, a réuni les femmes en coopératives dans quelque 33 villages, a organisé des séminaires de formation en vue de développer les compétences génératrices de revenu et a structuré les marchés. Le Trade Union Congress of the Philippines (TUCP) a lancé LEAD-CO (Labour Education for Assistance and Development), une coopérative pour les familles vivant dans une communauté côtière en récession économique. La coopérative a débuté sous la forme d'un programme d'aide au crédit, puis s'est muée en une coopérative plurifonctionnelle proposant des dépôts d'épargne, des prêts, des formations, une inscription au programme de sécurité sociale, un organisme de financement des logements, un programme d'assurance TUCP, la commercialisation des produits des membres et l'achat en gros d'articles de première nécessité pour ses membres, qui sont principalement des indépendants.

---

<sup>46</sup> D. Brown: «After WTO: Creating jobs for the next millennium», *Changemakers Journal*, fév. 2000, <http://www.changemakers.net/journal>.

<sup>47</sup> Toutefois, tous deux admettent qu'il reste nécessaire d'éclaircir un grand nombre de choses s'ils veulent avoir des stratégies communes aux niveaux international et national en vue de réduire les déficits de travail décent dans l'économie informelle.

## CHAPITRE VI

### SATISFAIRE LA DEMANDE MONDIALE D'EMPLOI DÉCENT

#### LE DÉFICIT D'EMPLOI DANS LE MONDE

Pour comprendre la raison pour laquelle l'économie informelle s'est développée et continuera très probablement de croître, il suffit d'examiner le scénario de l'emploi à l'échelle mondiale<sup>1</sup>.

- Le chômage déclaré dans le monde représente environ 160 millions de personnes, dont 53 millions dans les économies industrielles et en transition; 310 millions supplémentaires sont en situation de sous-emploi.
- On estime actuellement à quelque 530 millions le nombre de «travailleurs pauvres», dont la rémunération ne suffit pas à produire un revenu familial d'un dollar par habitant pour les autres personnes (au nombre de 1,2 milliard) qui vivent sous le seuil de pauvreté<sup>2</sup>.
- Ces dernières années, l'économie mondiale a engendré quelque 40 millions d'emplois, mais aussi 48 millions de demandeurs d'emploi par an.
- On prévoit pour les dix prochaines années que la population active à l'échelle mondiale augmentera de 500 millions de travailleurs, dont 97 pour cent se trouveront dans les pays en développement.

Etant donné ce scénario, dans lequel un milliard environ d'hommes et de femmes devront être intégrés dans l'emploi au cours des dix prochaines années, il n'est pas étonnant que les potentialités de création d'emplois de l'économie informelle aient suscité un intérêt croissant. Ces dernières années, la majeure partie des créations d'emplois, en particulier dans les économies en développement et en transition, a eu lieu dans l'économie informelle. La plupart des personnes rejoignent l'économie informelle parce qu'elles ne peuvent trouver d'emploi dans l'économie formelle et ne peuvent se permettre d'être des chômeurs déclarés. Le dilemme, c'est toutefois que les emplois dans l'économie informelle présentent de graves lacunes sur le plan des droits des travailleurs, des conditions de travail décentes, de la protection légale et sociale, de la représentation et de la participation, et qu'ils ne sont pas comparables aux emplois protégés et décents dans l'économie formelle.

Dans l'économie informelle, la plupart des emplois nouveaux sont des emplois d'indépendant et des emplois pour compte propre dans les petites et micro-entreprises. En Amérique latine, par exemple, un tiers seulement des gains nets d'emploi dans le secteur privé urbain au cours des années quatre-vingt-dix se situait dans des entreprises

---

<sup>1</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: document de travail* (Genève, 2001). Voir aussi idem: *Agenda global pour l'emploi: résumé*, Forum global sur l'emploi, Genève, 1<sup>er</sup>-3 nov. 2001.

<sup>2</sup> La méthode utilisée pour cette estimation est exposée dans N. Majid: *The size of the working poor population in developing countries*, Employment Paper 2001/16 (Genève, 2001), pp. 3 et 4.



de moins de 20 travailleurs<sup>3</sup>. Les petites et micro-entreprises correspondent toutefois aux activités les moins productives et les moins rémunératrices, et leur part de la production économique du pays est dès lors sensiblement inférieure à leur part de l'emploi. La plupart des emplois créés dans ces entreprises sont, en réalité, des emplois pour compte propre<sup>4</sup>, caractérisés par des niveaux de productivité, de technologie et de compétences faibles, des revenus très bas et irréguliers, de longs horaires de travail, des environnements de travail médiocres, voire dangereux, et une grande instabilité d'emploi.

La création d'emplois de qualité est déterminée dans une large mesure par la création, l'innovation et l'extension des entreprises. Là où les potentialités d'esprit d'entreprise, de créativité, de croissance dynamique et de création d'emploi productif sont bridées, les chefs d'entreprise se retrouvent dans l'économie informelle plutôt que dans l'économie formelle. Dans les environnements stratégiques et institutionnels appropriés, et si une série d'obstacles réglementaires et administratifs sont levés, l'esprit d'entreprise pourrait s'épanouir et les initiatives industrielles et commerciales pourraient être transformées en entreprises et en emplois viables, durables, productifs – et formels – pour les travailleurs. Souvent, les lois et les réglementations qui régissent l'enregistrement et le fonctionnement des entreprises sont trop complexes, coûteuses ou sans rapport avec la situation des micro-entreprises. Par ailleurs, les chefs de micro-entreprises et les chefs d'entreprise potentiels sont confrontés à des politiques discriminatoires et défavorables en ce qui concerne l'accès aux ressources financières, aux informations, aux compétences, aux marchés structurés, aux droits de propriété, aux infrastructures et aux services publics. Les contraintes auxquelles ils sont confrontés peuvent avoir pour effet qu'ils ne sont pas en mesure d'exploiter leur entreprise dans une perspective de croissance et qu'ils ne peuvent embaucher de travailleurs ni leur assurer des conditions de travail décentes. Dans beaucoup de circonstances, les pressions peuvent être telles qu'ils ont recours à des travailleurs familiaux non rémunérés, voire dans certains cas, au travail des enfants.

Les informations statistiques sont lacunaires, mais on estime que, dans beaucoup de pays, près de la moitié des micro-entreprises sont dirigées par des femmes, soit une proportion beaucoup plus élevée que dans les cas des grandes entreprises ou des entreprises plus formelles. Beaucoup de femmes partagent aussi la direction de l'entreprise ou participent à la gestion de l'entreprise familiale. Dans de nombreux pays, il existe des indices d'une féminisation de certains secteurs, en particulier dans le secteur des services où les obstacles à l'accès sont réduits, les exigences en matière de compétences, faibles, et le rendement financier, modeste. Les femmes qui dirigent des micro-entreprises sont toutefois confrontées, à divers niveaux, à des contraintes supplémentaires liées au sexe, dont bon nombre sont sociales et culturelles, comme le montre l'encadré 6.1.

Les jeunes requièrent également une attention particulière. Aujourd'hui, la majorité des jeunes, à l'échelle mondiale, travaille dans l'économie informelle. En Amérique latine, par exemple, le taux de chômage des jeunes a doublé au cours des années quatre-vingt-dix, passant de 8 pour cent en 1990 à 16 pour cent en 1999; parallèlement,

<sup>3</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: document de travail, op. cit.*, pp. 25 et 26.

<sup>4</sup> Des enquêtes réalisées dans le cadre du projet interdépartemental du BIT relatif au secteur informel à Manille, Dar es-Salaam et Bogotá (1994-95) semblaient indiquer que quatre entreprises informelles sur cinq environ étaient des entreprises d'une personne.

### Encadré 6.1. Niveaux des contraintes qui pèsent sur les micro-entreprises dirigées par une femme en se renforçant mutuellement

Contraintes au niveau de l'entreprise	Macro-niveau	Niveau des ménages	Niveau des personnes
<b>Ressources et propriété</b>	Inégalité des lois sur la succession, des contrats de mariage et de l'accès des communautés aux terrains	Appropriation par l'homme des biens du ménage ou de la famille	Absence de propriété personnelle
<b>Revenus</b>	Systèmes législatifs qui traitent les femmes comme des personnes à charge plutôt que comme des individus, y compris dans les systèmes fiscaux et de prestations  Absence d'aide sociale publique ou de reconnaissance des coûts des services reproductifs  Salaires faibles des femmes	Appropriation des revenus par l'homme  La femme constitue le revenu et l'homme organise les dépenses	Absence de maîtrise des revenus  Ordre de priorité des investissements du ménage  Revenu faible pour les investissements
<b>Crédit</b>	Système financier discriminatoire pour les femmes	Appropriation du crédit par l'homme	Absence de garanties
<b>Compétences</b>	Absence de possibilités d'apprentissage  Formation et éducation stéréotypées qui déprécient les femmes  Discrimination dans l'accès au système éducatif et à la formation	Absence d'investissement en éducation et en acquisition de compétences pour les femmes  Valeur faible attribuée aux compétences des femmes	Manque de confiance et de capacité d'aborder de nouveaux domaines d'activité
<b>Commercialisation</b>	Absence d'accès aux aides à la commercialisation  Absence d'aide à la commercialisation pour les secteurs où les femmes prédominent  Harcèlement des travailleuses du secteur informel	Souci de l'honneur de la famille et restrictions à la mobilité des femmes	Lacunes en matière d'information et de réseaux

<b>Travail</b>	Hésitation des hommes à travailler sous les ordres d'un chef d'entreprise féminin	Possibilité limitée d'obtenir une main-d'œuvre familiale masculine non rémunérée	Absence de réseaux et d'autorité
		Le travail familial non rémunéré incombe aux femmes	Manque de temps
<b>Contraintes générales sous-jacentes au changement axées sur le genre</b>	Discrimination et violence institutionnalisées	Opposition à l'indépendance et à l'autonomie des femmes	Absence d'autonomie
	Non-participation des femmes aux décisions	Violence domestique	Manque de confiance
Source L. Mayoux: <i>Jobs, gender and small enterprises: Getting the policy environment right</i> , SEED, document de travail n° 15 (Genève, BIT, 2001), p. 54.			

le taux de protection de la sécurité sociale pour les jeunes est tombé de 44 à 38 pour cent. La quasi-totalité des emplois nouveaux créés pour les jeunes l'a été dans l'économie informelle, où les salaires sont inférieurs de 44 pour cent environ à ceux de l'économie formelle<sup>5</sup>. Dans les dix prochaines années, 1 milliard de jeunes hommes et de jeunes femmes rejoindront la population en âge de travailler, et le défi, en particulier dans les pays en développement où se situera la majeure partie de cette augmentation, consiste à «formuler et à appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile»<sup>6</sup>.

La gravité du problème du chômage des jeunes a incité le Secrétaire général des Nations Unies à se réunir avec les responsables du BIT et de la Banque mondiale pour constituer «un réseau de réflexion de haut niveau sur le chômage des jeunes, qui fera appel aux dirigeants les plus créatifs de l'industrie privée, de la société civile et des milieux économiques afin de trouver des moyens originaux de résoudre ce problème difficile. Je demanderai aux membres de ce réseau de proposer un ensemble de recommandations que je transmettrai aux dirigeants de la planète dans un an. Deux des solutions possibles consistent à miser sur Internet et le secteur informel, en particulier les petites entreprises, qui contribuent à créer des emplois»<sup>7</sup>. Le groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes, réuni en juillet 2001, a recommandé «aux chefs de l'Organisation des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'Organisation internationale du Travail d'établir un nouveau partenariat entre leurs organisations et les gouvernements nationaux, qui sera le moteur d'une action en faveur de l'emploi chez les jeunes, et dans lequel les stratégies seront mises au point au niveau mondial, tandis que les politiques et les plans d'action le seront au niveau national. La société civile, le monde des affaires, les employeurs, les syndicats et les organisations de jeunes de-

<sup>5</sup> BIT: *Youth and work: Global trends* (Genève, sans date [2001]).

<sup>6</sup> Nations Unies, Déclaration du Millénaire, résolution 55/2 du 18 septembre 2000 (A/RES/55/2), paragr. 20.

<sup>7</sup> Nations Unies: *Nous, les peuples: le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle*, rapport du Secrétaire général (A/54/2000), 2000, paragr. 110 et 111.

vraient également être invités à contribuer à l'élaboration et à l'application des politiques, tant au niveau mondial que national». Le groupe a défini quatre priorités pour les plans d'action nationaux: renforcer l'aptitude à l'emploi, promouvoir l'égalité des chances entre les jeunes des deux sexes, encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois, surtout grâce à des mesures destinées à «améliorer les capacités économiques et humaines, la productivité et les revenus des jeunes travaillant dans le secteur non structuré»<sup>8</sup>.

#### CRÉER DES EMPLOIS DE QUALITÉ ET RENFORCER L'APTITUDE À L'EMPLOI

*Il ne fait pas de doute que la création d'emplois est au cœur de la résolution du déficit de l'emploi, mais cela ne signifie pas la création d'emplois non reconnus et non protégés dans l'économie informelle.* Comme souligné au [chapitre I](#), la Conférence internationale du Travail de 1991 avait déjà fortement insisté sur le fait que l'économie informelle ne pouvait être développée comme moyen commode et bon marché de créer de l'emploi. *L'objectif du travail décent ne peut être atteint qu'en s'assurant que les emplois créés soient productifs et respectent les principes et les droits fondamentaux au travail, et que les travailleurs comme les entreprises aient la capacité et la souplesse requises pour évoluer vers le haut du spectre, c'est-à-dire vers des emplois de qualité croissante dans l'économie formelle.* Le présent chapitre se concentre dès lors sur les mesures qui visent, d'une part, à investir dans la main-d'œuvre (avec une attention particulière pour les personnes les plus défavorisées) de manière à promouvoir l'aptitude à l'emploi, la productivité et l'adaptabilité et, d'autre part, à faciliter, pour les petites et micro-entreprises, la phase de démarrage, la croissance et, surtout, l'adoption de stratégies radicales qui améliorent la productivité tout en offrant des emplois décents aux travailleurs. «Une bonne politique de l'emploi suppose d'investir dans le capital humain et d'encourager l'esprit d'entreprise<sup>9</sup>.» Une politique et un cadre législatif favorables, des structures institutionnelles appropriées et porteuses et une bonne conduite des affaires publiques sont autant d'éléments essentiels si l'on veut que ces mesures soient efficaces et que les emplois créés soient décents et formels et ne relèvent pas de l'économie informelle.

#### PROMOUVOIR L'APTITUDE À L'EMPLOI ET LA PRODUCTIVITÉ PAR L'INVESTISSEMENT DANS LES CONNAISSANCES ET LES COMPÉTENCES

Il est utile de préciser tout d'abord ce que l'on entend ici par «aptitude à l'emploi» et pourquoi cette aptitude est vitale si l'on veut que les travailleurs puissent évoluer vers le haut du spectre qui va du travail informel au travail formel et au travail décent. «L'employabilité est l'un des principaux résultats de l'éducation et d'une formation de grande qualité, ainsi que d'une vaste gamme d'autres politiques. Elle englobe les com-

<sup>8</sup> Nations Unies: *Alliance mondiale pour l'emploi des jeunes: recommandations du Groupe de haut niveau du Secrétaire général pour l'emploi des jeunes*, suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire (A/56/422), 27 sept. 2001.

<sup>9</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: résumé*, op. cit., p. 10.

pétences, connaissances et qualifications qui renforcent l'aptitude des travailleurs à trouver et conserver un emploi, progresser au niveau professionnel et s'adapter au changement, trouver un autre emploi s'ils le souhaitent ou s'ils ont été licenciés et s'intégrer plus facilement au marché du travail à différentes périodes de leur vie. Les personnes qui bénéficient du meilleur degré d'employabilité sont celles qui ont reçu une éducation et une formation diversifiées, des compétences de base transférables – y compris l'aptitude à travailler en équipe, à résoudre des problèmes, à utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, à s'exprimer dans des langues étrangères et à communiquer avec les autres, la capacité d' 'apprendre à apprendre', et qui ont bénéficié des compétences nécessaires pour se protéger elles-mêmes et leurs collègues contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. [...] L'employabilité des travailleurs dépend d'un environnement économique qui stimule la croissance du nombre des emplois disponibles et récompense l'investissement individuel et collectif dans la formation et la mise en valeur des ressources humaines<sup>10</sup>.»

### *Alphabétisation et éducation de base*

Un des ingrédients essentiels de l'aptitude à l'emploi et de l'accès au travail décent est l'alphabétisation de base. Dans l'économie d'aujourd'hui, basée sur la connaissance, les personnes analphabètes n'ont d'autre choix que de travailler dans l'économie informelle. «L'éducation de base est un bon moyen d'assurer la mobilité et des revenus plus élevés dans le secteur informel, comme aussi un moyen potentiel d'entrer dans le secteur structuré<sup>11</sup>.» Toutefois, l'alphabétisation de base est absente chez 40 pour cent des adultes en Afrique subsaharienne et près de la moitié de la population adulte en Asie du Sud; et le nombre d'analphabètes a augmenté en chiffres absolus dans les années quatre-vingt-dix. Presque toujours, les femmes sont moins bien loties que les hommes à cet égard. Bien que la fréquentation de l'école primaire et de l'école secondaire ait augmenté dans le monde entier, la sombre réalité demeure: quelque 113 millions d'enfants – dont deux tiers sont des filles – ne fréquentent toujours pas l'enseignement primaire, et ce sont eux qui risquent le plus d'être des enfants qui travaillent dans l'économie informelle.

Il n'est pas de pays où une stratégie de promotion de l'emploi puisse aboutir si elle ne passe pas par l'alphabétisation et l'éducation de base. Pour s'attaquer à la question vitale de l'éducation en tant que droit essentiel et que fondement de l'aptitude d'une personne à exercer un emploi décent, les objectifs fixés au Forum mondial sur l'éducation de l'UNESCO, organisé à Dakar en 2000, méritent d'être relevés: une amélioration de 50 pour cent de l'alphabétisation des adultes à l'horizon de 2015, en particulier pour les femmes, et l'accès sur un pied d'égalité à l'éducation de base et continue pour tous les adultes; l'accès universel à l'enseignement primaire pour tous les enfants d'ici à 2015; et la suppression des écarts entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire en 2005. L'OIT appuie ces efforts, par exemple en insistant, dans le cadre de l'examen d'une nouvelle recommandation de l'OIT, sur la mise en valeur des res-

<sup>10</sup> BIT: *Conclusions relatives à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines*, Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, Genève 2000, paragr. 9.

<sup>11</sup> BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99: Employabilité et mondialisation – Le rôle crucial de la formation* (Genève, 1998), p. 173.

sources humaines, sur le rôle clé de l'éducation de base pour l'aptitude à l'emploi<sup>12</sup>; et en resserrant sa collaboration avec l'UNESCO et son Centre international pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels, en vue de promouvoir l'accès des adultes et des jeunes à l'emploi par la création de possibilités de mise en valeur des compétences et des connaissances<sup>13</sup>.

*La formation et le développement des compétences  
en vue de l'emploi formel et décent*

«La formation peut être l'un des instruments qui, venant s'ajouter à d'autres dispositions, permettront de résoudre le problème du secteur informel. [...] La formation n'a pour rôle ni de préparer les gens à travailler dans le secteur informel, ni de les maintenir dans ce secteur, ni de faire en sorte qu'il se développe; elle devrait plutôt, en liaison avec d'autres mesures telles que les politiques fiscales, l'octroi de crédits, l'élargissement de la protection sociale et la législation du travail, viser à améliorer la performance des entreprises et l'employabilité des travailleurs de manière à transformer des activités souvent marginales et de survie en un travail décent pleinement intégré dans la vie économique structurée. Les connaissances préalables et les compétences acquises dans le secteur devraient être validées, ce qui permettrait d'aider les travailleurs du secteur informel à accéder au marché du travail formel. Les partenaires sociaux devraient être impliqués au maximum dans la mise au point de ces programmes<sup>14</sup>.»

Etant donné le caractère hétérogène de l'économie informelle, les besoins de formation sont très divers. Le type de compétences requises ne se limite pas au domaine technique ou entrepreneurial (la formation à la fonction de chef d'entreprise est examinée plus loin dans le présent chapitre). Comme indiqué ci-dessus, les aptitudes à la vie quotidienne et les compétences professionnelles sont essentielles pour l'employabilité. Il est vital, pour les travailleurs, de maintenir leurs compétences à jour malgré l'évolution des situations, d'être capable d'apprendre de manière permanente, de trouver et d'analyser les informations nouvelles qui ont un rapport avec l'évolution de la situation et de l'environnement du travail. La faculté d'adaptation, capitale pour les travailleurs de l'économie formelle, l'est plus encore pour ceux du secteur informel, vu la précarité des unités économiques et des relations d'emploi. C'est la raison pour laquelle la notion d'apprentissage tout au long de la vie est si importante, et la formation des travailleurs de l'économie informelle doit être centrée sur l'amélioration des compétences d'apprentissage en général et ne pas être uniquement une formation à des compétences professionnelles spécifiques. C'est aussi ce qui explique qu'il faut mettre l'accent sur les qualifications transférables applicables à plusieurs emplois étroitement liés entre eux et sur l'utilisation des liens entre les économies formelle et informelle comme canal de transmission des connaissances et des compétences techniques entre les divers segments de l'économie et de la société.

Malheureusement, les politiques de formation et de mise en valeur des ressources humaines n'accordent généralement que peu d'attention à l'économie informelle, mal-

<sup>12</sup> Voir BIT: *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 91<sup>e</sup> session, Genève, 2003 (Genève, 2002).

<sup>13</sup> Voir BIT: *Agenda global pour l'emploi: document de travail*, op. cit., pp. 35 et 36.

<sup>14</sup> BIT: *Conclusions relatives à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines*, op. cit., paragr. 7.

gré sa part dans l'emploi total<sup>15</sup>. Il s'ensuit que des inégalités demeurent en ce qui concerne l'accès à la formation et au développement des compétences. En outre, l'évolution rapide des techniques et la fracture numérique croissante ont pour effet de marginaliser de plus en plus le travail informel. Il se peut aussi que les travailleurs du secteur informel eux-mêmes ne voient pas la nécessité d'une formation; leurs demandes concernent beaucoup plus souvent le microcrédit<sup>16</sup>. Il convient de s'attaquer aux causes de cette discordance entre la demande et le besoin de formation dans l'économie informelle: il pourrait s'agir d'une question de coût, de fortes charges de travail, en particulier pour les femmes, d'absence d'éducation de base (qui pourrait expliquer l'ignorance), du caractère trop théorique des établissements de formation existants, des difficultés de transport liées à l'éloignement des établissements de formation, etc. Là où une formation existe pour les travailleurs du secteur informel, il se peut qu'elle ne débouche pas sur un emploi rémunérateur dans la mesure où, bien souvent, elle ne fait que perpétuer des compétences peu développées, des techniques dépassées, des activités traditionnelles généralement peu rémunératrices et des emplois stéréotypés. C'est le cas, en particulier, pour les femmes pauvres qui ont rarement accès aux compétences qui débouchent sur un travail décent<sup>17</sup>.

Pour offrir une formation qui soit utile dans l'économie informelle, il importe de définir avec soin le type de compétences actuellement utilisées dans les micro-entreprises concernées, la manière dont les personnes ont acquis ces compétences et ce qui pourrait éventuellement, compte tenu des circonstances, présenter des défauts dans ces compétences ou dans les modalités de leur acquisition. Il va de soi que l'amélioration ou la modernisation des techniques utilisées dans l'économie formelle doit être un objectif essentiel de toute approche de la formation – afin de permettre aux travailleurs pauvres de se dégager de leur situation défavorisée –, mais il importe d'être conscient de l'ingéniosité souvent remarquable et de la capacité d'innovation et d'improvisation qui existent dans l'économie informelle. Cette ingéniosité est le résultat d'années passées à apprendre à survivre dans un environnement hostile. Quelle que soit l'approche adoptée, il est donc important que la formation pour l'économie informelle s'appuie sur ces qualités des travailleurs de ce secteur et ne bride pas celles-ci. Il convient par ailleurs de reconnaître les mérites des voies d'apprentissage relativement inexplorées et de les préserver de la domination de systèmes de formation qui, en réalité, peuvent être moins efficaces<sup>18</sup>. L'évaluation des besoins de formation doit prendre en compte non seulement les opportunités mais aussi les besoins des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle, ainsi que leur capacité à suivre une formation: leur volonté, leur disponibilité, et les compétences qu'ils possèdent déjà.

<sup>15</sup> C'est la conclusion à laquelle a abouti, par exemple, H. C. Haan pour trois pays d'Afrique de l'Est. H. C. Haan: *Training for work in the informal sector: Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda* (Genève, BIT, 2001).

<sup>16</sup> C'est ce qu'a confirmé une étude récente du BIT en Mongolie; voir E. Morris: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs, and strategies* (Bangkok, BIT, 2001).

<sup>17</sup> Pour un examen détaillé des questions d'égalité hommes-femmes dans le domaine de la formation, voir notamment BIT: *Kit de formation sur les femmes, l'emploi et la pauvreté* (Genève, BIT, 2000). Voir aussi V. Guzmán; M. Irigoien: *Módulos de formación para la empleabilidad y ciudadanía* (Montevideo, CINTERFOR, BIT, 2000).

<sup>18</sup> F. Fluitman: «Training and work in the informal sector: Issues and good practice», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. S. Oberai et G. K. Chadha: *Job creation in urban informal sector in India: Issues and policy options* (New Delhi, ILO, SAAT, 2001), p. 431.

*Assurer la formation des acteurs de l'économie informelle*

Recommander une formation là où elle sera utile est une chose, l'assurer est autre chose. Diverses parties prenantes assurent des formations pour différents sous-ensembles de l'économie informelle. Les systèmes de formation officiels (centres de formation professionnelle privés et publics, collèges techniques, apprentissage dans les entreprises formelles, etc.) visent essentiellement à satisfaire les besoins de qualification des marchés formels de l'emploi salarié, sont reliés principalement aux entreprises du secteur formel (souvent moyennes à grandes), qui sont concentrées dans les zones urbaines, et dispensent la formation dans des centres de formation formels. Pour prendre en charge les personnes qui relèvent de l'économie informelle, il peut être nécessaire que les établissements de formation formels reviennent à la baisse leurs conditions d'entrée et adoptent des méthodes de formation plus souples, par exemple en rapprochant la formation dispensée des réalités du lieu de travail.

Le principal système de formation dans les petites et micro-entreprises est l'apprentissage classique par les chefs d'entreprise du secteur informel, souvent considéré comme l'«expérience d'apprentissage la plus utile»<sup>19</sup>. Cette formation a un rendement direct: les apprentis soit restent dans l'entreprise en tant que main-d'œuvre qualifiée, soit créent leurs propres entreprises. Bien que le Kenya possède un système formel d'apprentissage assez développé, le nombre d'apprentis inscrits dans le secteur informel a été supérieur à celui du secteur formel<sup>20</sup>. Toutefois, bien que le système informel d'apprentissage se soit avéré être une institution de transfert de compétences performante, il présente de sérieux problèmes et de vastes possibilités d'amélioration. Certains pays ont pris des mesures pour tirer parti des points forts du système d'apprentissage tout en s'attaquant à ses faiblesses, notamment en l'alignant davantage sur les défis de la mondialisation de l'économie<sup>21</sup>. Ces mesures sont les suivantes: le soutien aux «maîtres de formation» (normalement, les chefs de micro-entreprises du secteur informel) pour l'acquisition de documents et d'outils de formation de meilleure qualité; la formation pour les maîtres de formation ou les maîtres artisans en vue de mettre à jour leurs compétences et d'apprendre les techniques nouvelles; et, pour les apprentis, la formation complémentaire aux aspects théoriques du métier, aux compétences de gestion et à la sécurité et la santé au travail.

Outre l'apprentissage informel, il existe également des interventions d'apprentissage par l'Etat, le secteur privé et les ONG. Ces interventions adoptent normalement la forme de services d'appoint, de formation professionnelle financée par l'Etat pour les opérateurs du secteur informel, de programmes de développement de l'esprit d'entreprise et de l'établissement de liens entre la formation et la production<sup>22</sup>. La mise en

<sup>19</sup> S. Birks; F. Fluitman; X. Oudin; C. Sinclair: *Acquisition de compétences dans les micro-entreprises: leçons tirées de l'Afrique de l'Ouest* (Paris, OCDE, 1994), p. 56.

<sup>20</sup> S. McGrath et coll.: *Education and training for the informal sector: Main report*, vol. 1 (Londres, Overseas Development Administration, 1995), p. 68.

<sup>21</sup> On trouve des exemples de cette démarche en Afrique occidentale, où le système de l'apprentissage est largement répandu. Voir notamment G. Barthélémy: *Réflexions sur une expérience de l'apprentissage dual au Mali et au Burkina Faso menée par Swisscontact*, <http://www.workandskills.ch/downloads/Barthelemy.pdf>.

<sup>22</sup> Voir le chapitre 7 «Formation et marché du travail: effet sur l'employabilité des travailleurs du secteur informel et des travailleurs vulnérables», dans l'ouvrage du BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99: employabilité et mondialisation – Le rôle crucial de la formation* (Genève, 1998), pp. 163 à 178.



place, pour les petites entreprises, d'infrastructures d'appoint ou de services consultatifs qui répondent de manière intégrée aux besoins de formation peut être importante. L'établissement de liens avec d'autres services de soutien – non seulement les services de conseil aux entreprises et le microcrédit mais aussi les services sociaux et les informations sur les nouvelles techniques – est souvent efficace. En réalité, lorsque la formation n'a pas eu d'incidence sur les revenus ou sur la capacité des opérateurs du secteur informel de passer à l'économie formelle, la raison principale en a été «l'arrogance manifestée à l'égard des participants, considérés comme des êtres inférieurs et, défaut plus grave encore, [le fait que] la formation est considérée comme une intervention ponctuelle, faute des apports complémentaires nécessaires. Les contraintes en matière de qualifications ne sont que l'un des problèmes du secteur informel»<sup>23</sup>.

Puisque 75 pour cent des personnes pauvres dans les pays en développement vivent dans des zones rurales et exercent des activités qui se situent pour la plupart en dehors des limites de l'économie formelle, il est clair qu'il est essentiel de se concentrer sur les moyens d'améliorer leur productivité. Dès lors, il est extrêmement important de prévoir une formation adaptée aux réalités et aux besoins des travailleurs ruraux. La mécanisation et les progrès techniques rapides ont pour effet que les personnes en mesure de trouver un emploi rémunérateur dans l'agriculture sont de moins en moins nombreuses. Elles ont besoin de formation et d'une série d'autres formes d'aide aux activités rurales productives autres qu'agricoles. A défaut, elles migreront vers les zones urbaines et aggraveront les problèmes de l'économie urbaine informelle. L'encadré 6.2 présente un exemple utile de formation axée sur les zones urbaines et les femmes jeunes. Assurer l'accès au développement des compétences est un moyen vital de promouvoir l'égalité hommes-femmes. Si les initiatives de développement des compétences n'ont pas de programme explicite en matière d'égalité hommes-femmes, le risque est réel qu'elles contribuent à creuser l'écart entre les sexes au lieu de promouvoir leur égalité.

Un autre exemple de système de formation qui pourrait convenir aux besoins des travailleurs ruraux du secteur informel est le Programme de formation communautaire à l'(auto-)emploi et la génération de revenus, qui prône une approche de groupe régional ciblé visant à exploiter les possibilités et les ressources locales disponibles. En Jamaïque, par exemple, la formation communautaire financée par le HEART Trust/NTA combine la formation aux compétences professionnelles avec le développement de l'esprit d'entreprise, la gestion des affaires et le développement des communautés. La méthode part de l'idée que la création de revenus ne résulte pas simplement de la formation mais aussi de la stimulation de tous les facteurs de production, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la communauté<sup>24</sup>.

Le financement durable de la formation pour les travailleurs exerçant un emploi dans le secteur informel est une pierre d'achoppement majeure. L'Etat doit toujours assumer la responsabilité première de l'investissement dans l'éducation de base et la formation initiale et il devrait aussi investir dans d'autres formes de formation. Par ailleurs, c'est lui qui doit porter la majeure partie de la charge des investissements axés sur les groupes et visant à lutter contre l'exclusion sociale ou la discrimination. La

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>24</sup> A. M. Miller-Stennett: *Informal sector training in Jamaica: An assessment*, rapport non publié établi pour le BIT (mai 2001).

### Encadré 6.2. La formation pour l'auto-emploi: le CMES au Bangladesh

Le Centre for Mass Education in Science (CMES), une ONG fondée en 1978 au Bangladesh, utilise un programme souple de formation qui fait de la formation une force de soutien au développement des compétences qui débouche sur la création immédiate de revenus. Le programme est orienté vers les adolescents et les jeunes qui ne peuvent se permettre de suivre un enseignement que s'ils le combinent avec une source de revenus. Il s'adresse actuellement à quelque 20 000 étudiants simultanément dans 17 zones rurales du Bangladesh. L'Adolescent Girls' Program, un programme spécifique d'autonomisation des filles, a été créé pour aider les filles à se débarrasser de la discrimination et des stéréotypes et à participer activement à l'économie dans le cadre d'un travail qualifié plus stimulant.

Un des aspects essentiels du programme est l'étude approfondie de la situation économique et technologique actuelle, en particulier dans l'économie informelle, et son interface avec l'économie formelle. Le CMES repère et pilote des petites activités de création de revenus qui n'ont encore pas été tentées dans les villages mais pour lesquelles il existe une demande latente, suscitée par leur extension dans les villes et les agglomérations. Ces activités commencent par l'apprentissage et la pratique de certaines matières par les étudiants. L'investissement initial est assuré par le CMES, qui fait fonction de preneur de risques. Dans beaucoup de cas, ces activités finissent toutefois par être rentables. Certains des étudiants, une fois diplômés, créent même leur propre entreprise dans ces secteurs. La formation aux compétences va de la simple fabrication de savon et de bougies et de la menuiserie aux petits élevages avicoles scientifiques, aux biofertilisants, aux installations électrosolaires et à l'utilisation des ordinateurs.

Pendant toute la formation, l'accent était mis sur l'emploi indépendant ainsi que l'emploi dans les entreprises voisines existantes. En ce qui concerne l'emploi indépendant, les institutions de microcrédit des villages du Bangladesh ont été pleinement mises à contribution. Le CMES possède toutefois son propre mécanisme de microcrédit non conventionnel en ce sens qu'il inclut le microcrédit pour les jeunes et, en particulier, pour les jeunes filles célibataires, que les autres institutions de microcrédit jugent insolubles. Cette méfiance a été démentie par le succès du CMES dans ce domaine. Le CMES tente de relier le microcrédit à des activités de subsistance nouvelles et non stéréotypées.

Source: M. Ibrahim: *Institutional implications in the knowledge-skills linkages within the people's economy: The Bangladesh perspective*, document pour la Conférence internationale «Lier le monde du travail, la formation professionnelle et le savoir: se former pour la survie et la croissance économique», 10-12 sept. 2001, Interlaken, Suisse, <http://www.workandskills.ch/downloads/Ibrahim.pdf>.

responsabilité de l'acquisition de compétences ne peut incomber aux seuls travailleurs. Certes, les utilisateurs finals doivent autant que possible partager le coût de la formation. Cela étant, si l'on veut que les travailleurs du secteur informel contribuent à ce coût, il faut qu'ils y trouvent des avantages financiers certains, et, même lorsqu'ils partagent les coûts, leur contribution risque d'être insuffisante. Il est donc nécessaire de trouver d'autres sources de financement. En Emilie-Romagne (Italie),

par exemple, les parties prenantes locales (pouvoirs locaux, entreprises, partenaires sociaux et institutions de formation) participent ensemble au financement et à la mise en œuvre des programmes de formation.

Pour améliorer l'aptitude à l'emploi et l'adaptabilité des travailleurs, il est important de reconnaître leurs compétences personnelles. Nombreux sont les hommes et les femmes qui ont acquis des compétences auprès d'un large éventail de sources non traditionnelles, en particulier dans l'économie informelle, mais ces compétences demeurent souvent méconnues. Il est essentiel, si l'on veut faciliter le passage de l'économie informelle à l'économie formelle, que ces compétences et cette expérience acquises par le travail, les activités quotidiennes ou la formation formelle ou informelle soient évaluées, reconnues et certifiées. La mise en place d'un cadre national des qualifications est donc un objectif à poursuivre. Le BIT est en train de constituer une base de données sur les bonnes pratiques en matière de définition d'un cadre national des qualifications. La France fut un des premiers pays à adopter une loi qui accorde le droit aux femmes et aux hommes de faire évaluer leurs compétences et leur expérience, quelle que soit la manière dont elles ont été acquises. Des pays comme l'Australie, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni ont eux aussi mis au point des mécanismes d'évaluation destinés à reconnaître les apprentissages antérieurs.

On ne saurait trop insister sur le rôle des partenaires sociaux. Ils «devraient renforcer le dialogue social sur la formation, partager la responsabilité de l'élaboration des politiques d'éducation et de formation et mettre sur pied des partenariats mutuels ou avec les gouvernements, dont la finalité consisterait à investir dans la formation et à assurer sa planification et sa mise en œuvre»<sup>25</sup>.

#### LA CRÉATION D'EMPLOIS DE QUALITÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

L'Agenda global pour l'emploi cite le développement de l'esprit d'entreprise, la création d'entreprises, l'innovation et l'extension comme étant au cœur des politiques d'emploi performantes. L'Agenda met en évidence l'importance de l'évaluation des facteurs d'incitation et de dissuasion que peuvent créer les politiques, involontairement peut-être, pour les petites et micro-entreprises. Parmi les contraintes qui entravent la création et la croissance d'entreprises efficaces et concurrentielles, il cite les «multiples aspects qui caractérisent leur environnement et, notamment: les difficultés d'accès au crédit et à d'autres marchés financiers, le faible niveau de compétences techniques et de gestion, le déficit d'accès aux marchés, l'inadéquation des procédures administratives ou la pesanteur des mécanismes d'enregistrement, de demande de licence et autres démarches. Un autre obstacle réside dans les pratiques discriminatoires en matière d'accès aux adjudications de marchés publics et privés»<sup>26</sup>. Parallèlement, l'Agenda veut faire passer un message: *c'est par la qualité des emplois, l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail et l'accès aux services sociaux de base – par l'adoption de stratégies radicales – que les entreprises peuvent améliorer la producti-*

<sup>25</sup> BIT: *Conclusions relatives à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines*, op. cit., paragr. 19.

<sup>26</sup> BIT: *Agenda global pour l'emploi: document de travail*, op. cit., p. 27.

tivité, accéder à de nouveaux marchés et passer ainsi à l'économie informelle. Il est évident qu'il faut pour cela que les travailleurs de ces entreprises eux aussi en tirent directement profit sous l'angle du travail protégé, formel et décent.

La recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, de l'OIT, constitue un fondement important pour les mesures qui pourraient être adoptées. Cette recommandation s'applique aux micro-entreprises et à l'économie tant formelle qu'informelle. Elle est centrée à la fois sur l'amélioration de la productivité et sur la qualité des emplois et offre aussi un cadre pour la législation nationale et les modifications des systèmes réglementaires nationaux, destinés à passer d'un régime d'exécution forcée et de répression à un régime qui encourage et facilite la formation et la croissance des micro-entreprises et des entreprises petites et moyennes. Pour promouvoir l'esprit d'entreprise, l'innovation et la créativité afin que les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur localisation, soient en mesure de créer des emplois productifs et durables de qualité, la recommandation n° 189 met l'accent sur l'adoption d'une politique et d'un cadre législatif porteurs; sur la création d'une culture d'entreprise; sur la mise en place d'une infrastructure de services efficace; et sur la représentation et l'organisation des chefs des petites et micro-entreprises.

#### UN CADRE STRATÉGIQUE, LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE PORTEUR

L'importance d'un cadre stratégique, législatif et réglementaire porteur est également mis en évidence aux chapitres II et III. Des tentatives ont été faites dans de nombreux pays pour créer un environnement porteur pour le développement du secteur privé mais elles finissent souvent par avantager les grandes entreprises capitalistiques, parfois au détriment des micro-entreprises, à plus forte intensité de main-d'œuvre. Dans certains pays, des politiques et des programmes spécifiques ont été adoptés pour développer les entreprises petites et moyennes. En réalité, les pouvoirs publics créent de plus en plus souvent des ministères ou des départements qui ont pour vocation de faciliter le développement des petites entreprises mais, ici aussi, la définition privilégie les entreprises de taille sensiblement supérieure à celles que l'on trouve dans l'économie informelle.

Le cadre réglementaire applicable aux entreprises doit s'efforcer de réduire les coûts liés à la création et à l'exploitation d'une petite entreprise (procédures d'enregistrement plus faciles, fiscalité raisonnable et équitable) et d'accroître les avantages potentiels de l'enregistrement légal (accès aux acheteurs commerciaux de l'économie formelle, marchés du crédit plus favorables, protection juridique, obtention de devises). Ces mesures encouragent la création d'entreprises nouvelles et contribuent à faire passer les petites et micro-entreprises dans l'économie formelle. Les coûts résultent de la fiscalité et des procédures administratives, et les recherches existantes semblent indiquer que ce sont les secondes qui sont souvent les plus pesantes et les plus coûteuses<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Voir notamment H. De Soto: *The other path: The invisible revolution in the third world* (New York, Harper and Row, 1989); S. Djankov; R. La Porta; F. Lopez-de-Silanes; A. Shleifer: *The regulation of entry*, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 1904 (Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 2000); A. Stone; B. Levy; R. Paredes: «Public institutions and private transactions: A comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile», dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Alston; T. Eggerston; D. North: *Empirical studies in institutional change* (Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1996).

Les prescriptions légales et administratives, notamment l'enregistrement et l'obtention d'une licence, peuvent devenir un obstacle pour les petites et micro-entreprises lorsque les coûts de l'opération ou de la mise en conformité sont plus élevés, par travailleur, que dans les entreprises plus grandes. Lorsque les coûts de la mise en conformité complète avec les prescriptions administratives sont prohibitifs, le degré de respect de celles-ci est généralement plus faible. Pour fonder une entreprise dans les pays d'Amérique latine, il faut compter de 15 à 525 jours ouvrables et un coût situé entre 0,3 et 160 pour cent des bénéfices annuels<sup>28</sup>. Une étude du BIT a conclu qu'en République-Unie de Tanzanie une entreprise ne pouvait rester viable si elle devait assumer la totalité des coûts liés au respect intégral de la législation du travail<sup>29</sup>. Une étude plus récente, effectuée dans deux zones rurales et quatre zones urbaines en République-Unie de Tanzanie, a retracé les étapes et les coûts encourus par huit propriétaires de divers types de micro-entreprises sur une période de quatre mois pour tenter de se conformer aux réglementations en ce qui concerne la formalisation de leur entreprise. Même après avoir payé des montants excessifs de «frais supplémentaires» au-delà de ce qui était officiellement prévu pour l'enregistrement et l'octroi de l'autorisation, plus de la moitié d'entre eux n'ont pas réussi à formaliser leur entreprise<sup>30</sup>. Si l'on réduisait les prescriptions réglementaires au minimum pour ensuite les appliquer avec rigueur, les coûts de transaction pour les entreprises et les coûts administratifs pour les autorités diminueraient, et, parallèlement, l'observation des règles s'améliorerait.

Diminuer les coûts légaux, non légaux et administratifs contribuerait aussi à compenser les éventuels effets économiques et sociaux négatifs de la légalisation: «Les différentes études coïncident sur le fait que la légalisation aurait un effet immédiat néfaste sur les activités informelles, en particulier sur le niveau de l'emploi, la rentabilité et l'épargne des entrepreneurs, car leurs revenus nets baisseraient. C'est grâce en partie à cette semi-légalité et à la flexibilité des conditions d'embauche que les entreprises informelles peuvent créer autant d'emplois à faibles coûts. La légalisation pourrait entraîner la disparition d'un grand nombre de petites entreprises, ou tout au moins une compression sensible de leurs effectifs, dans l'incapacité où elles seraient de supporter des nouvelles charges. En revanche, pour pouvoir conserver un niveau de revenu constant, les entrepreneurs seraient contraints de répercuter le surcoût de légalisation sur les prix, avec pour conséquence une perte de clientèle et une réduction de leur niveau d'activité»<sup>31</sup>.

### *La bonne conduite des affaires publiques et le rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux*

Les gouvernements nationaux ne sont pas seuls à devoir adopter et appliquer correctement des dispositions légales et réglementaires visant à améliorer l'attrait et la via-

<sup>28</sup> V. Tokman (directeur de publication): *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992), p. 9.

<sup>29</sup> C. Vargha: *Case study on international labour standards and micro enterprises* (Genève, BIT, 1992). Voir aussi la section sur la législation et l'administration du travail au [chapitre III](#) du présent rapport.

<sup>30</sup> BIT/ONUDI/PNUD: *Roadmap study on the informal sector in mainland Tanzania*, projet de rapport (déc. 2001).

<sup>31</sup> C. Maldonado: «Entre l'illusion de la normalisation et le laisser-faire: vers la légalisation du secteur informel», *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n° 6, 1995, p. 723.

bilité de l'entrepreneuriat. Les pouvoirs locaux, les conseils municipaux, ont un rôle essentiel à jouer. Il ne suffira pas de simplifier la réglementation relative aux entreprises et d'en réduire le coût. Il faut faire plus que simplifier les démarches administratives. Il est tout aussi important d'améliorer l'efficacité et la performance de l'administration<sup>32</sup> (par exemple, en instaurant des guichets uniques où les entreprises peuvent obtenir des conseils précis, introduire les demandes d'enregistrement et de licences, etc.; en diminuant la paperasserie; en prévoyant des heures d'ouverture commodes); offrir des services de meilleure qualité et les faire connaître aux opérateurs du secteur informel pourrait améliorer fortement l'environnement pour la rentabilité et la croissance. Souvent, les opérateurs encourent des frais directs mais aussi indirects, sous la forme d'amendes ou de pots-de-vin à verser aux fonctionnaires locaux. Le harcèlement, la corruption endémique et l'extorsion pratiqués par les fonctionnaires sont souvent cités parmi les problèmes auxquels sont confrontés les acteurs de l'économie informelle. Il importe aussi, dès lors, d'améliorer la transparence et la cohérence de l'application des règles et des réglementations: la bonne conduite des affaires publiques fait partie intégrante d'un environnement porteur. Ces mesures peuvent aussi accroître les recettes municipales et améliorer ainsi la capacité des municipalités à fournir l'infrastructure et les services dont ont besoin les acteurs de l'économie informelle.

Un environnement propice à l'esprit d'entreprise et à la croissance des entreprises doit aussi comprendre une série de politiques économiques et sociales et l'offre de services d'appui. Les entreprises du secteur informel ont besoin de «l'instauration de l'accès, sur pied d'égalité, au crédit et au capital et au fonds de roulement ainsi qu'à d'autres services que devrait offrir une économie de marché qui fonctionne correctement, et de la création ou de la réforme des institutions nécessaires pour soutenir une économie de l'entreprise [...] La législation ne garantira pas à elle seule l'élimination des problèmes qui concernent les propriétaires d'activités informelles, notamment l'accès au crédit, aux techniques et aux marchés, l'accès à la formation et aux services de l'Etat, l'accès aux informations sur le marché, etc. Ce dilemme affecte aussi certains des objectifs de l'OIT (amélioration des rémunérations, des conditions de travail et de la sécurité sociale) qui, tous, ont un coût. Il va sans dire que ce problème se pose aussi pour les entreprises formelles des pays en développement, qui sont souvent sensibles aux augmentations des coûts. Les responsables de l'élaboration des politiques et les gouvernements doivent se rendre compte que les coûts injustifiés qu'entraîne l'exercice d'activités commerciales et industrielles suppriment des avantages dont pourraient bénéficier les travailleurs et qui contribueraient à améliorer leur niveau de vie. [...] S'ils n'agissent pas pour créer les conditions dont peuvent profiter les acteurs de l'économie informelle, la seule légalisation ou formalisation ne constitue pas une solution aux problèmes des chefs d'entreprise ou des travailleurs dans l'économie informelle»<sup>33</sup>.

Les pays les plus peuplés au monde (la Chine et l'Inde) ainsi que l'Afrique du Sud sont des exemples intéressants des tentatives pour résoudre le dilemme, d'une part, du

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 714.

<sup>33</sup> S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, document non publié, 2001. La section du chapitre III du présent rapport relative aux réglementations commerciales et industrielles insiste également sur le fait que la mise en place d'un environnement porteur pour les micro-entreprises profite directement aux travailleurs du secteur informel et que la réforme de la législation doit aller de pair avec un examen de ces réglementations.

rehaussement des niveaux de l'emploi, des revenus et du bien-être dans l'économie informelle et, d'autre part, de l'élargissement des formes appropriées de réglementation et de protection. Comme exposé au [chapitre II](#), le gouvernement chinois a montré un intérêt croissant pour l'économie informelle en tant que moyen de résoudre le problème des replis massifs des entreprises d'Etat et des niveaux élevés d'emploi, et Shanghai a fait figure de pionnier à cet égard. L'[encadré 6.3](#) décrit les efforts déployés par les autorités municipales de Shanghai. Il est intéressant de noter la tentative visant à assurer que les emplois informels sont protégés et peuvent devenir des emplois formels.

### *Une culture d'entreprise pour des emplois formels et décents*

L'éducation et la formation peuvent être des outils importants dans le développement de l'esprit d'entreprise, surtout si l'on combine la formation professionnelle avec la connaissance des affaires et la formation à la gestion pour les chefs de petites et micro-entreprises. Pour inculquer une culture d'entreprise aux acteurs des petites et micro-entreprises, il convient d'accorder une attention particulière aux campagnes de sensibilisation destinées à promouvoir les bonnes relations de travail, l'application des contrats, les droits des travailleurs, l'amélioration des conditions de travail, le renforcement de la productivité, la sensibilisation à l'environnement et une qualité supérieure des biens et des services. La culture d'entreprise doit amener les chefs de petites et micro-entreprises à admettre que la qualité des emplois est synonyme de meilleures affaires. Il est particulièrement important de créer une culture d'entreprise dans les pays où le contexte culturel n'est propice ni à l'esprit d'entreprise – voire parfois hostile aux femmes qui dirigent une entreprise – ni au respect des réglementations nécessaires au fonctionnement efficace des entreprises dans l'environnement social et physique – surtout en zone urbaine – de celles-ci. Un système législatif favorable sera plus efficace lorsque le système de valeurs ou la culture d'un pays renforce l'acceptation, le respect et l'adhésion fondamentaux vis-à-vis de la loi et du principe de la primauté du droit.

Il est manifestement nécessaire, tout en encourageant les chefs de micro-entreprises à adopter une attitude plus positive vis-à-vis du risque raisonnable et à considérer les échecs dans les affaires comme une expérience d'apprentissage, de prendre en compte les incidences sur les chefs d'entreprise et les travailleurs. L'expérience montre, en particulier en Afrique et en Asie du Sud ainsi que dans certains pays en transition, que seul un faible pourcentage des travailleurs de l'économie informelle est à même de prendre les mesures nécessaires pour créer une entreprise formelle reconnue. Bon nombre de ces nouvelles micro-entreprises ne survivent pas au-delà de la première année, et plus encore échouent au cours de la deuxième. Les chefs d'entreprise qui ont pris ces initiatives se trouvent encore moins bien lotis qu'avant: ils ont échoué dans leurs efforts entrepreneuriaux et se sont probablement endettés pour tenter de financer leur entreprise. Il devrait être possible de prévoir des services de soutien appropriés pour guider les nouveaux chefs de petites et micro-entreprises et éviter ces échecs, et pour réorienter les opérateurs du secteur informel vers d'autres tentatives plus rentables.

### *Structures et services d'appui pour les micro-entreprises*

Pour pouvoir survivre sur des marchés marqués par une concurrence croissante et opérer le passage à l'économie formelle, il faut que les micro-entreprises soient novatrices, qu'elles s'adaptent aux besoins nouveaux des clients et accroissent leur produc-

**Encadré 6.3. Promouvoir l'«emploi informel» en même temps que la protection sociale: les autorités municipales à Shanghai**

Suite à l'intensification de la réforme des entreprises d'Etat à partir du milieu des années quatre-vingt-dix et des licenciements massifs qui ont suivi, le gouvernement de la Chine a envisagé l'économie informelle comme solution au chômage généralisé. Les autorités municipales de Shanghai ont lancé un système, en vigueur depuis 1996, destiné à promouvoir le développement du secteur informel, consacré officiellement par l'adoption d'une réglementation intitulée «Plusieurs avis sur l'incitation des travailleurs licenciés à chercher un emploi dans différentes organisations de travail». Etant donné que ces organisations de travail informelles ne sont pas enregistrées auprès du Bureau de l'industrie et du commerce, elles n'ont pas de statut légal en tant qu'unité économique dans l'économie formelle.

Les autorités municipales ont identifié 15 types d'activités informelles: la réparation et l'entretien d'équipements domestiques; la réparation et l'entretien d'articles ménagers; la réparation et la remise en état de maisons; la couture, le blanchissage et la coiffure; l'aide domestique et la prise en charge des personnes; la distribution par exprès; la restauration rapide et les plats cuisinés; le nettoyage et l'entretien; la fourniture de main-d'œuvre aux unités de travail; le chargement et le déchargement de marchandises; la location de matériel et d'outils; le recyclage des déchets et des biens usagés; les ateliers d'artisanat; la culture et le divertissement communautaires; et la participation aux travaux publics. Il existe deux types d'organisations de travail informel: les organisations de travail indépendant, créées librement par des travailleurs licenciés qui réunissent eux-mêmes le capital, gèrent les entreprises et assument les profits et les pertes; et les organisations de travail des services publics, qui reçoivent des subventions des pouvoirs publics pour le nettoyage des rues, la sécurité, les plantations et le nettoyage et l'entretien des infrastructures publiques. Les autorités municipales ont créé des organes spéciaux de services d'emploi au niveau de la ville, du district, du comté, du comité de rue et de l'agglomération, en vue d'aider les organisations de travail informel à remplir les diverses formalités administratives, notamment auprès du bureau industriel et commercial et du bureau fiscal; de prodiguer des conseils techniques aux indépendants, par exemple l'établissement d'un plan d'affaires; d'intervenir comme garant pour l'obtention d'un prêt bancaire; et d'organiser la formation. Ils offrent aussi des subventions spéciales aux travailleurs qui connaissent des difficultés importantes, par exemple en assurant les dépenses quotidiennes, les soins médicaux et des prestations de complément de salaire. Le conseil municipal a aussi adopté des mesures et des politiques spéciales de protection en vue de promouvoir le développement des organisations de travail informel, notamment:

- l'intégration dans le régime d'assurance sociale de base de la ville. Les personnes travaillant dans l'économie informelle versent au régime des cotisations dont le montant est inférieur de 14,5 pour cent à celui de l'économie formelle et dont la base de calcul est inférieure à celle du salaire minimum annuel moyen à Shanghai;



- des possibilités de formation pour les employeurs et les travailleurs de l'économie informelle, portant sur la création d'entreprises, les compétences de base en matière de conduite des affaires, et les compétences techniques. Les travailleurs du secteur informel peuvent participer gratuitement à un cours de formation une fois par an;
- l'exemption des impôts locaux pendant trois ans, y compris l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et les autres impôts locaux. Ils sont également exemptés pendant trois ans de toute cotisation à l'assurance sociale non légale pour la retraite, les soins médicaux et le chômage;
- un fonds municipal de promotion de l'emploi contribue à hauteur de 50 pour cent à l'assurance risques et intervient comme garant pour l'obtention de prêts bancaires;
- un organisme communautaire de placement pour les services publics, pour assurer un emploi aux personnes qui ont des difficultés à trouver du travail, notamment les personnes handicapées;
- le «projet 4050» est axé sur les femmes de plus de 40 ans et les hommes de plus de 50 ans victimes de discrimination fondée sur l'âge pour retrouver un emploi et encourage ceux-ci à constituer des groupes de cinq personnes pour créer une entreprise.

Source: J. Howell: *Good practice study in Shanghai on employment services for the informal sector*, rapport établi pour le BIT.

tivité. Pour faire cela de manière efficace et performante, elles ont souvent besoin d'un soutien. Les services de soutien aux entreprises qui peuvent véritablement faire la différence lorsqu'il s'agit de créer et d'exploiter une micro-entreprise sont le crédit, la formation, les informations sur le marché, l'aide à la commercialisation, la technologie, les pépinières d'entreprises, la promotion des liens entre entreprises et secteurs, notamment la sous-traitance, les services de conseil, etc.<sup>34</sup>. Le crédit et la formation sont généralement les services les plus importants, et ils font donc l'objet d'une section distincte du présent chapitre.

Une des façons d'améliorer la durabilité des entreprises du secteur informel pourrait consister à les relier entre elles dans des structures coopératives au sein desquelles il est possible d'organiser conjointement l'approvisionnement en intrants, le crédit et les services de commercialisation sans porter atteinte à l'autonomie de chaque chef d'entreprise. Ces coopératives peuvent être enregistrées en tant qu'entités juridiques, ce qui constitue une étape importante vers la formalisation (voir aussi au [chapitre V](#) la section concernant le rôle des coopératives).

Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, l'approche adoptée en ce qui concerne les services d'appui aux micro-entreprises consistait à organiser des activités génératrices de revenus (en particulier lorsque le groupe visé était celui des femmes pauvres). Toutefois, bon nombre de ces programmes engageaient souvent les bénéficiaires dans des activités non durables. Plus récemment, on s'est intéressé de plus en plus à l'organisation d'un éventail de services de développement des entreprises pour les micro-entreprises, en tablant le plus possible sur les capacités du secteur privé à

<sup>34</sup> De nombreuses études ont toutefois montré que la grande majorité des chefs de micro-entreprises ne bénéficient d'aucun service de soutien.

offrir des services rémunérés et à encourager la concurrence entre les fournisseurs de services en vue d'en assurer la qualité. Cette démarche se justifie par la constatation que, souvent, le secteur privé fournit déjà de tels services dans bon nombre de pays.

L'OIT, en coopération avec la Banque mondiale et plusieurs autres organismes bailleurs de fonds, a joué un rôle prépondérant dans la définition, pour les services de développement des entreprises, de principes directeurs destinés à constituer dans les pays le cadre institutionnel nécessaire pour encourager l'esprit d'entreprise et soutenir le développement des petites entreprises<sup>35</sup>. L'objectif consiste à renforcer la capacité des organisations intermédiaires privées<sup>36</sup>, y compris les entreprises, à offrir des services de qualité de manière professionnelle et durable. Le programme SIPROMICRO décrit à l'encadré 6.4 en est un exemple intéressant.

#### **Encadré 6.4. Utiliser Internet pour soutenir les micro-entreprises et les relier à l'économie formelle: SIPROMICRO**

Dans six pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), le soutien aux micro-entreprises du secteur informel est assuré par le biais du projet PROMICRO. Celui-ci poursuit les objectifs suivants: i) renforcer les associations de micro-entreprises; ii) améliorer l'accès des micro-entreprises aux informations et diffuser les approches novatrices de promotion des micro-entreprises; iii) améliorer la performance des projets et programmes nationaux qui concernent les micro-entreprises par l'intermédiaire de leurs enceintes régionales.

Le projet PROMICRO a contribué à renforcer le Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI). Le COCEMI, fondé en 1992, est une organisation sans but lucratif qui assure la représentation et la promotion des intérêts de ses affiliés nationaux auprès des organismes nationaux, régionaux et internationaux par la mise en réseau et les campagnes d'influence. Le COCEMI est aujourd'hui un interlocuteur reconnu dans les processus décisionnels nationaux et régionaux en matière de développement des micro-entreprises. Il fournit à ses affiliés une série de services de développement des entreprises.

Suite à l'élargissement du champ d'action de PROMICRO et à la meilleure organisation des associations de chefs de micro-entreprises dans la région, le projet a adopté comme objectif prioritaire l'amélioration de la diffusion et de la mise en commun d'informations parmi ses partenaires: micro-entreprises, institutions de soutien, associations locales, chambres de commerce, municipalités, ONG et institutions de recherche. Un système régional d'information a été créé sur Internet (<http://www.sipromicro.com>). Le site de SIPROMICRO offre une large gamme d'informations: événements majeurs, projets en cours, données économiques, services de conseil, références bibliographiques et pages interactives sur des questions

<sup>35</sup> Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development: *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention, 2001 Edition* (Washington, DC, Banque mondiale, 2001).

<sup>36</sup> Selon les circonstances locales et les avantages relatifs, les fournisseurs de services peuvent être des organisations d'employeurs et de travailleurs, des institutions de formation, des ONG, des chambres de commerce, des entreprises privées et, parfois, des organisations semi-privées ou du secteur public. L'établissement de réseaux et la coopération entre les acteurs sont encouragés.

thématiques. SIPROMICRO est la preuve que, par le biais de leurs associations, les chefs de micro-entreprises du secteur informel peuvent, au même titre que leurs homologues de plus grande taille de l'économie formelle, profiter des technologies et des opportunités de marché les plus récentes.

Source: BIT: *Programmes de création d'emplois à l'OIT*, Conseil d'administration, document GB273/ESP/4/2, 273<sup>e</sup> session, Genève, nov. 1998.

La plupart des programmes qui fournissent des services de soutien aux petites entreprises sont davantage axés sur les entreprises petites et moyennes que sur les micro-entreprises et, par conséquent, ils peuvent finir par marginaliser la grande majorité des chefs d'entreprise du secteur informel plutôt que les aider. Ces programmes de soutien ont tendance à retenir les entreprises gagnantes et à négliger les autres. Les chefs de micro-entreprises de travail à domicile en particulier, qui sont souvent des femmes, manquent de visibilité et sont souvent oubliés par ces programmes. Après le déclenchement de la crise financière asiatique, en 1997, ce fut l'approche adoptée initialement par le gouvernement thaïlandais pour tenter de relancer l'économie en favorisant les petites et moyennes entreprises. Une grande partie des mécanismes de soutien était fournie par l'intermédiaire de canaux existants, ceux-là mêmes qui desservaient les grandes entreprises plus formelles. En Thaïlande, l'OIT a fait valoir la nécessité de reconnaître le rôle que les micro-entreprises jouent sur le plan de la création d'emplois et de richesse, et ce sont elles qui, finalement, ont reçu une place prépondérante dans le plan directeur du gouvernement.

Vu le rôle de plus en plus important des femmes dans l'économie informelle, des mesures spécifiques devraient être conçues pour aider les femmes qui sont chefs d'entreprise ou souhaitent le devenir. Ces mesures concernent notamment l'accès à la formation aux notions élémentaires de conduite des affaires et à des opportunités de marché dans des secteurs non traditionnels, et une aide leur permettant de vaincre certaines contraintes spécifiques dans des domaines tels que l'accès au crédit et aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Si l'on tient compte des autres contraintes décrites à l'[encadré 6.1](#) ci-dessus, il conviendrait par ailleurs d'encourager l'établissement de réseaux et d'associations de chefs d'entreprise féminins et d'accroître leur visibilité au sein de leurs propres communautés en tant que modèles et mentors.

La [recommandation n° 189](#) plaide aussi en faveur de mesures et d'incitations spéciales axées particulièrement sur les groupes défavorisés: les femmes, mais aussi les chômeurs de longue durée, les personnes victimes d'ajustements structurels ou de pratiques restrictives et discriminatoires, les handicapés, le personnel militaire démobilisé, les jeunes (notamment les jeunes diplômés), les travailleurs âgés, les minorités ethniques et les populations indigènes et tribales, autrement dit, les personnes les plus susceptibles de faire partie de l'économie informelle.

*Améliorer la qualité des emplois  
dans les petites et micro-entreprises*

La difficulté, s'agissant de garantir que les micro-entreprises créent non seulement plus d'emplois mais, surtout, des emplois de meilleure qualité, est de prouver qu'elles

peuvent améliorer la productivité et accéder à de nouveaux marchés grâce à la qualité des emplois. Même pour les petites et micro-entreprises qui relèvent actuellement de l'économie informelle, les améliorations modestes des conditions de travail, de la gestion des matériaux et de la diminution des déchets, des mesures de sécurité élémentaires et de la gestion des relations humaines peuvent produire rapidement des résultats tangibles sur le plan de la productivité et des bénéfices et les aider à franchir le pas vers l'économie formelle. Il est toutefois nécessaire d'en convaincre les employeurs et les travailleurs de l'économie informelle. Les améliorations de la qualité des emplois doivent éviter de leur donner l'impression qu'elles menacent leurs moyens de subsistance mêmes. Par exemple, une enquête du BIT révèle que les travailleurs des micro-entreprises en Inde estiment que la survie de leur entreprise est bien plus importante que l'amélioration de leurs conditions de travail. Le BIT a dès lors rassemblé des indications et des faits qui montrent que l'amélioration des emplois fait progresser aussi les affaires pour les petites et micro-entreprises (encadré 6.5; voir aussi au [chapitre IV](#) la section relative à la sécurité et la santé au travail).

**Encadré 6.5. La qualité des emplois, synonyme de qualité des affaires pour les petites et micro-entreprises**

- Dans une petite usine de la République-Unie de Tanzanie produisant des marmites, l'installation de ventilateurs et l'agrandissement des fenêtres, pour un investissement de 100 dollars, ont amélioré à ce point les conditions de travail que la production est passée de 450 à 660 marmites par jour. Les bénéfices par jour de travail ont augmenté de plus de 200 dollars.
- Aux Philippines, l'atelier de production de chaussures à domicile d'Emmalyn Arevalo, une entreprise familiale typique, a lutté pendant des années pour survivre. Malgré les efforts collectifs de la famille, les revenus suffisaient à peine à satisfaire les besoins élémentaires. En 1996, Emmalyn a participé à «Improve your Work Environment and Business» (IWEB), un programme pilote de formation pour micro-entreprises de production. Elle a accordé la priorité à l'amélioration des conditions de travail par: i) la coopération et une meilleure appréhension humaine et technique de l'entreprise; ii) le renforcement de la surveillance et du contrôle de la qualité; iii) des améliorations de l'environnement de travail; iv) une meilleure disposition de l'atelier et du flux de production qui a entraîné une plus grande sécurité pour les travailleurs et une production plus propre et plus efficace; v) une tenue efficace des livres permettant de suivre les dépenses et les ventes de l'atelier. La productivité matérielle a augmenté de 20 pour cent. L'entreprise est devenue plus compétitive et a commencé à grandir.
- Hari Krishna Sigdel vit au Népal et a 22 ans. Il a quitté l'école secondaire et a commencé à travailler en usine. Il occupe son emploi actuel depuis plus de cinq ans. L'entreprise a participé à un programme pilote IWEB du BIT et M. Sigdel a formulé les suggestions concrètes suivantes pour améliorer les conditions de travail sur son lieu de travail: i) augmenter la hauteur du plancher du lieu de travail afin d'éviter les problèmes occasionnés par la pluie; ii) prévoir des toilettes afin d'éviter aux travailleurs d'avoir à parcourir de longues distances; iii) installer une ventilation pour améliorer les conditions de travail en été; iv) prévoir de

l'eau potable en suffisance; v) augmenter l'espace de travail pour améliorer le flux de travail. Son employeur a convenu d'appliquer la quasi-totalité des recommandations faites par ce travailleur.

Source: BIT: *Job quality: It's just good business* (Turin, Centre international de formation de l'OIT, sans date [2001]).

#### GARANTIR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ

La **recommandation n° 189** attire l'attention sur les dispositions légales relatives aux droits de propriété. Ces dispositions déterminent si des actifs peuvent être transformés en moyens de production par vente, location ou utilisation comme garantie. L'absence de droits de propriété juridiques, notamment de propriété intellectuelle, signifie que les chefs d'entreprise potentiels ne sont pas en mesure d'utiliser, de constituer, de recombinaison ou d'échanger leurs actifs de la manière la plus productive pour créer de la valeur ajoutée. Par exemple, si des opérateurs informels détenaient des titres de propriété sur leurs terrains, ils seraient en mesure non seulement de construire sur ces terrains mais aussi de les utiliser comme garantie. Ne pouvant pas convertir les actifs en moyens de production – ce qui revient à détenir du «capital oisif» –, ils ne disposent pas des moyens de constituer leur entreprise, d'innover, de faire croître leur activité ou de se développer. Cela signifie également qu'un pays n'est pas en mesure de mobiliser efficacement du capital à partir des actifs nationaux dont il dispose.

De Soto<sup>37</sup> formule un argument extrêmement convaincant: lorsque les ressources et les avoirs commerciaux et financiers d'opérateurs du secteur informel sont intégrés dans un cadre juridique et financier ordonné et cohérent – de manière à assurer l'enregistrement des biens et des informations pertinentes de manière normalisée, simple et économique –, ces opérateurs peuvent s'en servir pour avoir accès aux moyens de production et créer ainsi une valeur ajoutée et un plus grand nombre d'emplois (voir l'**encadré 6.6**). Les lois doivent aussi être appliquées de manière impartiale, cohérente et rapide afin de garantir la sécurité ou la protection des droits de propriété. De Soto et l'Institut pour la liberté et la démocratie, son organisation de recherche, ont, ces dix dernières années, aidé de nombreux pays à «documenter» les actifs des pauvres ou à leur donner un statut légal. La démarche de De Soto consiste à commencer par dresser la carte du «secteur non signalé» ou des avoirs qui ne font pas partie de la structure légale et réglementaire existante. Il examine ensuite la manière dont les pauvres considèrent la loi et quels sont les aspects les plus susceptibles d'avoir des effets négatifs pour eux. Il est important de donner aux pauvres la possibilité de s'exprimer. Ils sont souvent organisés de manière informelle ou ont divers types de structures de réseaux, et il est possible de conférer une visibilité à ces structures et de les intégrer dans le débat politique sur la modification des lois formelles. L'étape suivante consiste à modifier le système législatif: réglementer différemment, simplifier la législation et la réglementation existantes pour l'économie formelle (une législation lourde et non pertinente est un facteur qui contribue au processus d'informalisation), prévoir des incita-

<sup>37</sup> H. De Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (New York, Basic Books, 2000).

### Encadré 6.6. La création d'emplois par la sécurisation des droits de propriété

Au Pérou, l'Institut pour la liberté et la démocratie, de Hernando de Soto, a contribué à atténuer le problème des droits de propriété dans le système du pays. L'incidence de la vague d'enregistrements de biens a été décrite comme suit:

«Nous avons fait passer 276 000 entreprises du secteur informel au secteur formel, en opérant une refonte complète du processus et en ramenant de 300 jours à moins de 24 heures les délais et les formalités administratives que doivent accomplir les chefs d'entreprise pour enregistrer légalement une entreprise. Tout le poids du processus repose à présent sur l'administration et non sur les propriétaires d'entreprises. Maintenant que ces entreprises font partie du secteur formel, l'Etat engrange des centaines de millions de dollars supplémentaires en impôts. Par ailleurs, le nombre d'emplois dans ces entreprises a augmenté. Ce processus a permis à lui seul de créer plus de 500 000 emplois nouveaux. En effet, maintenant que les personnes sont propriétaires d'entreprises légales, elles peuvent faire de la publicité et ne doivent plus verser de pots-de-vin pour bénéficier d'une protection.»

Source: H. de Soto: *Economic Reform Today: Securing property rights: The foundation of markets*: une interview avec Hernando de Soto par le Center for International Private Enterprise, <http://www.cipe.org/ert/e19/desoto.php3>, 20 déc. 2001.

tions (par exemple, des exonérations fiscales temporaires) pour intégrer les activités informelles dans le système formel, et œuvrer à l'adoption, à terme, d'un système unifié qui s'applique et profite à tous les acteurs économiques. Le résultat attendu est une diminution du coût de la formalité grâce à une simplification et une plus grande efficacité, à un accès meilleur des pauvres aux services et à la protection et à une croissance non négligeable des recettes de l'Etat. Il serait utile de disposer de plus d'informations sur la mesure dans laquelle les coûts de la main-d'œuvre sont un facteur qui intervient dans les calculs (par exemple, dans quelles proportions le coût de la formalité augmenterait-il si les employeurs respectaient la législation du travail et assuraient la protection sociale des travailleurs du secteur informel?) et de savoir s'il serait possible, et de quelle manière, d'améliorer les salaires et les autres conditions d'emploi en réduisant les coûts de la légalisation des entreprises. Il est parfaitement possible que les coûts de transaction soient supérieurs aux coûts de la main-d'œuvre dans l'économie informelle, mais cela nécessite une étude plus approfondie.

Il convient que la réforme de la législation relative à la propriété accorde une attention particulière aux inégalités hommes-femmes en ce qui concerne les droits de posséder et de contrôler des biens. Dans beaucoup de pays en développement où il existe des droits garantis sur les terrains, ce sont les hommes qui possèdent les terres et en ont le contrôle. Dans plusieurs pays, les femmes ne peuvent même pas détenir de droits de propriété sur des terrains. Au Mozambique, par exemple, la National Farmers Union (NFU), qui est une association d'environ 430 coopératives locales et de groupes d'agriculteurs dirigés par une femme appartenant à la communauté, fait pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils délivrent des actes de propriété foncière aux femmes

rurales. Malgré la résistance d'une administration dominée par des hommes, la NFU a aidé quelque 95 pour cent de ses membres à obtenir des actes de propriété<sup>38</sup>.

Souvent, la capacité des femmes à devenir des chefs d'entreprise est fortement limitée par le fait qu'elles manquent de droits de propriété. Il arrive qu'il existe une discrimination patente dans la législation de l'Etat qui, sous l'angle de la personnalité juridique, traite les femmes comme des mineurs relevant de l'autorité de pères, de maris, de frères ou de fils pendant toute leur vie, ou, situation plus courante, que l'inégalité soit inscrite dans le droit coutumier. De Soto encourage aussi les concubins de fait à faire enregistrer leur union, afin que les femmes aient un intérêt juridique dans des avoirs «documentés».

### LE FINANCEMENT DANS L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Créer une entreprise, même très petite, nécessite presque toujours des moyens financiers plus importants que ceux dont disposent déjà les chefs d'entreprise potentiels. Souvent, l'accès au financement constitue le facteur de loin le plus important dans la création d'une entreprise, son maintien en activité et la préservation des emplois. Les chefs de micro-entreprises de l'économie informelle considèrent le besoin de financement comme une de leurs priorités absolues. La question n'est pas de savoir si l'accès au crédit existe mais bien à quelles conditions, et si ces conditions sont à la portée des micro-entrepreneurs et des candidats chefs d'entreprise. Peu d'entreprises du secteur informel sont à même d'obtenir des prêts bancaires puisqu'elles ne possèdent aucun bien à offrir en garantie. Elles se trouvent dès lors dans l'obligation d'emprunter auprès de sources de financement informelles. C'est ce qui explique le développement rapide, ces dernières années, des initiatives de micro-financement axées sur les besoins de ceux qui travaillent dans les économies informelles en expansion rapide.

Sur le marché financier formel, les prêts sont basés sur des contrats entre prêteurs et emprunteurs. Ils adoptent une forme écrite et peuvent être utilisés dans des procédures judiciaires en cas d'insolvabilité de l'emprunteur. Ces normes ont force de loi. Les banques, outre qu'elles n'aiment pas le risque, sont motivées par le profit et évitent donc des opérations comme les petites transactions, qui entraînent des frais administratifs importants.

Sur le marché financier informel, le financement fonctionne autrement. En pratique, les mécanismes de financement informels ont toujours existé. La plupart des opérateurs de l'économie informelle y ont recours. Dans la quasi-totalité des régions du monde en développement, on en trouve deux formes: les mécanismes financiers informels dont les transactions sont tarifées, et les associations d'épargne et de crédit différé. Dans le premier type, la transaction produit un rendement net pour l'une des parties; dans le second, ce rendement est réparti uniformément entre toutes les parties contractantes en cause. Tous deux supposent une connaissance intime des parties contractantes. Dans les deux cas, la proximité remplace le contrat formel écrit. Les mécanismes de financement informels dont les transactions sont tarifées sont offerts,

<sup>38</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: *Réunion d'experts sur l'intégration des questions de parité entre les sexes dans une optique de promotion économique et sociale: Note du Secrétariat de la CNUCED*, Conseil du commerce et du développement, Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement, Genève, 14-16 nov. 2001 (TD/B/COM.3/EM.14/2).

notamment, par les prêteurs, qui fournissent généralement un service financier unique tel que des prêts d'urgence, souvent à des conditions usuraires. Certaines personnes font du prêt d'argent leur seule source de revenus. Pour d'autres, il s'agit d'une activité secondaire qui s'ajoute à d'autres activités économiques telles que l'agriculture, les transports ou le commerce. Dans des cas extrêmes, cette pratique peut déboucher sur des contrats interconnectés, voire la servitude pour dettes<sup>39</sup>.

Les associations d'épargne et de crédit différé ou «tontines», comme on les appelle dans certains pays, regroupent jusqu'à 200 personnes qui ont un lien commun: même paroisse, quartier, groupe ethnique, âge ou activité économique. Elles se réunissent périodiquement pour déposer un montant fixe et égal dans un fonds commun. Chaque membre du groupe à son tour, selon un ordre préalablement fixé, a le droit de retirer les contributions de tous les autres membres du groupe. L'argent est généralement utilisé pour financer des biens de consommation, des rites de passage ou des urgences personnelles. Les personnes qui adhèrent à des associations d'épargne et de crédit différé le font pour avoir accès à des services personnels mais aussi pour le sentiment d'appartenance à un groupe. Elles apprécient le sentiment de pouvoir recourir à leur tontine en cas de nécessité: les tontines sont l'expression de l'existence d'un capital social. Elles ne conviennent généralement pas lorsqu'il s'agit de financer la création d'entreprises informelles. En effet, l'accès au fonds est généralement subordonné à un ordre strict ou à un système d'enchères.

Le financement informel continue d'exister et de prospérer, parallèlement aux institutions de microcrédit telles que la banque Grameen au Bangladesh, la banque Rakyat en Indonésie et la Small Enterprise Foundation en Afrique du Sud. Les systèmes de microcrédit imitent les techniques de fonctionnement du financement informel: prêts sans garanties, transactions rapides et simples, progression des clients et, surtout, recours à la responsabilité conjointe comme substitut de la garantie. Le financement informel et le microcrédit ont ceci de commun qu'ils considèrent le ménage et l'entreprise comme formant une même unité et qu'ils ne se soucient pas de savoir à quoi le prêt est destiné: consommation, investissement de production ou épargne. Les systèmes de microcrédit opèrent souvent sur le même marché que le financement informel. Cette concurrence a des effets à la fois positifs et négatifs. Par exemple, les agences de la banque Grameen ont réduit le taux d'intérêt appliqué par les prêteurs traditionnels dans les régions où, précédemment, il n'existait aucune concurrence. Par contre, les institutions de microcrédit agressives poussent souvent les entreprises familiales pauvres à aller au-delà de leur capacité d'absorption de dettes, ce qui débouche sur le recyclage de la dette. L'effet net sur les ménages pauvres peut être un alourdissement de l'endettement.

Au départ, les institutions de microcrédit considéraient la demande de petits prêts comme étant le besoin prédominant des pauvres du secteur informel. Ces prêts devaient couvrir les dépenses imprévues ou permettre aux indépendants de tirer parti de certaines possibilités d'investissements modestes. La banque Grameen et d'autres réseaux d'institutions de microcrédit partent de l'idée que la capacité d'absorption pour les petits prêts est supérieure aux besoins assurés par les prêteurs traditionnels. L'effet

---

<sup>39</sup> Les conséquences sociales désastreuses des marchés financiers monopolistiques et rétrogrades qui débouchent sur la servitude pour dettes sont examinées dans: BIT: *Halte au travail forcé: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), Conférence internationale du Travail, 89<sup>e</sup> session, Genève, 2001.



secondaire positif du microcrédit dans cette stratégie est qu'il induit davantage de concurrence et fait donc baisser le taux d'intérêt que doivent payer les pauvres.

Il est généralement reconnu que les pauvres épargnent plus, et même beaucoup plus, qu'on ne l'admettait jusqu'ici. En réalité, une des caractéristiques les plus frappantes de l'économie formelle partout au monde est qu'elle a réussi à mobiliser un volume important d'épargne en son sein. Les pauvres de l'économie informelle épargnent pour toute une série de raisons mais, fondamentalement, parce qu'ils ont besoin de se protéger contre les risques. A cet égard, l'épargne dans l'économie informelle est le principal véhicule de l'atténuation du risque et de l'uniformisation du flux des revenus. Elle est une forme d'assurance non contractuelle. La forte propension à l'épargne dans le secteur informel est démontrée par le fait qu'en Afrique de l'Ouest, par exemple, à tout moment, dans la plupart des institutions de microcrédit fondées sur l'épargne, notamment les coopératives d'épargne et de crédit, les dépôts sont au moins six fois plus nombreux que les emprunts<sup>40</sup>.

Les finances peuvent aussi être un puissant outil pour lancer et renforcer l'auto-organisation parmi les personnes de l'économie informelle. Ce sont souvent les transactions monétaires qui déclenchent la constitution de groupes de responsabilité conjointe et de solidarité, dont certains finissent par se transformer en organisations d'entraide poursuivant des fins multiples. Ce sont aussi les transactions monétaires qui sont à l'origine des clubs d'épargne, des coopératives funéraires et des tontines. Le microcrédit et le partage des risques s'appuient sur le capital social. Ce sont, très logiquement, les personnes de l'économie informelle qui sont souvent victimes de discrimination sur le plan juridique, social ou culturel, notamment les femmes, qui recourent plus que d'autres à la constitution d'organisations d'entraide qui, fondamentalement, ont une fonction hybride, à la fois financière et sociale.

Il existe par ailleurs des liens importants entre le microcrédit et la micro-assurance<sup>41</sup>. Les systèmes de microcrédit peuvent être une source régulière de contribution pour les systèmes de micro-assurance. En revanche, les systèmes de micro-assurance contre la maladie peuvent offrir une meilleure garantie de remboursement des prêts économiques puisque, en cas de problèmes de santé importants, l'emprunteur bénéficierait d'un traitement approprié.

Contrairement aux pays en développement, dans lesquels le financement informel a une longue tradition antérieure à l'ouverture de ces économies au marché mondial, les économies en transition sont caractérisées par l'effondrement ou, du moins, des dysfonctionnements graves du secteur bancaire, sans qu'il existe de filet de sécurité informel pour absorber les perturbations économiques et sociales. Toute personne qui tente de créer une petite entreprise ou d'agrandir une entreprise existante est pratiquement obligée de recourir à l'autofinancement ou aux transactions sur le marché noir. Bien qu'il existe apparemment dans ces pays un créneau énorme pour les institutions de microcrédit, leur part du marché demeure très réduite pour l'instant<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> BIT: Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest: *Databank on microfinance institutions in WAMU* (BIT, 1999).

<sup>41</sup> Voir aussi au [chapitre IV](#) la section relative à la micro-assurance.

<sup>42</sup> Le programme de micro-banques mis en œuvre par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est probablement la seule initiative qui concerne plus de 5 pour cent des indépendants et des micro-entreprises dans la Fédération de Russie et plusieurs autres pays d'Europe de l'Est. L'OIT met actuellement en œuvre dans les pays en transition un programme intitulé «Enterprise creation by the unemployed – microfinance for self-employment», qui tente de répondre aux besoins liés à la création d'entreprises par les travailleurs licenciés.

Il existe différentes stratégies de promotion permettant de garantir une couverture et une performance meilleures des mécanismes financiers dans l'économie informelle. Elles diffèrent par la manière dont elles interprètent le déficit net de ressources à l'intérieur de l'économie informelle. Par exemple, la banque Grameen estime qu'une injection nette de capitaux est nécessaire, qui entraînera un excédent pour les pauvres. Les promoteurs des coopératives financières telles que les coopératives d'épargne et de crédit, au contraire, pensent que ce qui est nécessaire, c'est une affectation plus efficace des ressources, un meilleur accès des travailleurs pauvres à des systèmes financiers décentralisés basés sur l'affiliation et une meilleure gestion.

Le microcrédit va souvent de pair avec la mise à niveau des compétences techniques et gestionnaires de l'emprunteur, afin qu'il puisse faire l'usage le plus productif possible des ressources. Mais c'est avant tout le cadre stratégique et réglementaire qui joue un rôle essentiel pour faciliter et encourager la naissance d'institutions de microcrédit, de coopératives financières et d'autres fournisseurs de services et pour garantir la stabilité du système financier.

#### LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET LA CRÉATION D'EMPLOIS DE QUALITÉ

Une condition nécessaire mais non suffisante de la création d'emplois durables de qualité est l'offre de formation, le développement des capacités d'entreprise et l'élargissement de la couverture des institutions sociales de financement. Comme souligné au [chapitre II](#), les politiques de développement économique sont essentielles, notamment les politiques locales et sous-régionales qui abordent de façon explicite les problèmes et les contraintes de l'économie informelle. Les politiques de développement économique local peuvent jouer un rôle important à cet égard. Elles sont particulièrement utiles dans le cas de l'économie informelle puisqu'elles se fondent sur un processus participatif de bas en haut de dialogue et de partenariats public-privé. Par ce processus, toutes les parties prenantes de l'économie informelle conçoivent et mettent en œuvre ensemble une stratégie de développement qui s'appuie sur les potentialités endogènes locales et sur l'avantage concurrentiel de la région concernée<sup>43</sup>. Les politiques de développement économique local se concentrent généralement sur la création d'emplois par le développement des petites et micro-entreprises et peuvent ainsi aider les travailleurs de l'économie informelle à s'organiser, faciliter leur accès à la formation axée sur les compétences, aux services aux entreprises et au financement, et améliorer leur cadre de vie et de travail. Les politiques de développement économique local peuvent aussi être reliées à des systèmes régionaux de micro-assurance pour les acteurs de l'économie informelle<sup>44</sup>.

Les politiques de développement local débouchent souvent sur la création d'agences de développement économique local. Ces dix dernières années, l'OIT a participé activement à la promotion de la création de ces agences, notamment en Amérique cen-

<sup>43</sup> Voir notamment S. White; M. Gasser: *Local Economic Development: A tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work*, document de travail (Genève, BIT, 2001).

<sup>44</sup> Voir la section «Encourager la micro-assurance et les systèmes régionaux» au [chapitre IV](#).

trale, en Afrique australe et dans le Sud-Est de l'Europe. Ces interventions ont accordé une attention particulière aux besoins des travailleurs dans l'économie informelle. Au Mozambique, par exemple, une intervention sous la direction du BIT a formé et organisé des femmes chefs d'entreprise à l'apiculture et à la production d'huile de tournesol.

Les travailleurs de l'économie informelle peuvent aussi bénéficier des travaux d'infrastructure à forte intensité d'emploi qui utilisent l'approche bien rodée du développement des infrastructures conçue par le BIT. Le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (EIIP) du BIT vise à intégrer les objectifs en matière d'emploi dans la politique d'investissement public dans les infrastructures et la construction, et il a prouvé qu'il est possible de créer des emplois tout en introduisant des conditions de travail décentes – en substituant, ce qui est important, des techniques et des technologies produites localement aux machines importées à forte intensité de capital. Utilisée au départ principalement pour la construction et la réparation de routes en milieu rural, cette approche a depuis été appliquée à la rénovation d'établissements informels en milieu urbain. Elle a été axée en particulier sur les PME, enregistrées ou non, qui font appel à une main-d'œuvre occasionnelle très nombreuse (jusqu'à une centaine de travailleurs) mais ne respectent pas la législation du travail en vigueur. L'abondance de main-d'œuvre et la concurrence croissante sur les marchés entraînent de sérieux risques d'exploitation et de mauvais traitements des travailleurs. Il est possible, cependant, d'améliorer ces entreprises de la «zone grise» de façon à leur faire atteindre des niveaux de compétitivité leur permettant de soutenir la concurrence avec les grandes entreprises qui disposent d'un gros équipement, ainsi que l'ont montré plusieurs projets du BIT. Les conditions du succès comprennent: *a)* un processus de formation axé sur la gestion et les qualifications techniques, le choix des techniques, les questions relatives au travail et les conditions de travail; *b)* l'adaptation du système des marchés de façon à permettre l'accès des entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre abondante à l'adjudication des marchés publics, mais aussi à garantir la protection sociale des travailleurs; *c)* des initiatives au niveau des politiques visant à rediriger une part croissante des ressources publiques d'investissement vers des programmes créateurs d'emploi et réducteurs de la pauvreté. Cette approche a été appliquée avec succès au Cambodge, à Madagascar, en République-Unie de Tanzanie et en Namibie, notamment, en coopération avec des organisations d'employeurs et de travailleurs.

## POINTS SUGGÉRÉS POUR LA DISCUSSION

1. La notion de «secteur informel» ou d'«économie informelle», telle qu'elle existe actuellement, constitue-t-elle une base appropriée pour protéger les travailleurs, pour répondre aux besoins des employeurs et d'autres acteurs exerçant une activité commerciale ou industrielle, ou pour créer de l'emploi?

2. Quels sont les principaux traits et caractéristiques distinctifs – tant positifs que négatifs – des situations des unités économiques et des travailleurs concernés?

3. Quelles sont les causes ou les raisons qui amènent à exercer ces activités ou à travailler dans ces situations? Quels sont les obstacles à l'entrée dans le système de protection économique et sociale général ou «formel»?

4. Quels sont les meilleurs moyens (politiques, institutions, processus) pour s'attaquer à ces situations? Comment peut-on lever ces obstacles à l'entrée tout en continuant à créer de l'emploi?

5. Quels sont les rôles respectifs des pouvoirs nationaux et locaux ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, s'agissant de s'attaquer à ces situations? Quels sont les défis à relever pour répondre aux besoins de représentation des travailleurs, des employeurs et des autres personnes qui exercent des activités économiques, et comment peut-on y contribuer?

6. Quelles doivent être les priorités en ce qui concerne la politique, la recherche et le travail d'assistance technique de l'OIT pour ces travailleurs et ces employeurs, le but étant de contribuer à l'objectif global du travail décent?

## ANNEXE. UNE MATRICE ET UN GLOSSAIRE DE TERMES

L'expression et la notion même de «secteur informel» ont été popularisées pour la première fois par l'OIT dans les années soixante-dix. Elles désignaient principalement les activités de survie de ceux qui travaillent dans les segments marginaux ou périphériques de l'économie. Le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail de 1991 a défini le secteur informel comme désignant «les très petites unités de production et de distribution de biens et de services implantées dans les zones urbaines des pays en développement; ces unités appartiennent essentiellement à des travailleurs indépendants qui emploient parfois une main-d'œuvre familiale, voire quelques salariés ou apprentis. Elles ne disposent, au mieux, que de capitaux très modestes; elles font appel à des techniques rudimentaires et à une main-d'œuvre peu qualifiée, si bien que leur productivité est faible; elles ne procurent généralement à ceux qui en vivent que des revenus minimes et très irréguliers et un emploi des plus instables». <sup>1</sup> Cette description, si elle reste valable aujourd'hui dans la plupart des pays en développement, n'appréhende pas les diverses formes d'informalité et d'informalisation qui, depuis, ont gagné en importance.

En 1993, la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (15<sup>e</sup> CIST) a adopté une définition statistique internationale du secteur informel, qui a été reprise par la suite dans le Système de comptabilité nationale (SCN 1993) révisé des Nations Unies. Pour pouvoir identifier de manière distincte le secteur informel dans les comptabilités en vue de quantifier sa contribution au produit intérieur brut, il a été convenu qu'il devait être défini sous l'angle des caractéristiques des unités de production (les entreprises) dans lesquelles se déroulent ces activités (approche axée sur l'entreprise), et non sous l'angle des caractéristiques des personnes qui en font partie ou de leurs emplois (approche axée sur la main-d'œuvre).

Etant donné qu'une définition du secteur informel axée sur l'entreprise ne pourrait appréhender l'emploi informel dans toutes ses dimensions, il a été suggéré de classer les travailleurs des secteurs formel et informel par leur situation d'emploi. Cette classification devrait être faite sur base des groupes identifiés dans la Classification internationale d'après la situation dans la profession (CISP-93) adoptée par la 15<sup>e</sup> CIST, mais à un niveau de déségrégation suffisant à identifier les formes pertinentes de l'emploi informel. Cela étant, il n'existe pas pour l'heure, à l'échelle internationale, d'ensemble convenu de sous-catégories de situations d'emploi qui concernent l'emploi informel, dans la mesure où cet aspect capital du phénomène n'a pas encore été identifié et abordé de manière adéquate dans les statistiques au niveau national <sup>2</sup>.

Pendant trente ans, l'expression «secteur informel» a été jugée utile tant par les théoriciens que par les spécialistes du développement. Elle est employée dans plusieurs normes internationales du travail ainsi que dans les remarques de la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, dans les statistiques officielles et les politiques et les pratiques nationales. Le présent rapport ne propose pas, dès lors, de supprimer l'expression «secteur informel». Lorsqu'elle a été utilisée dans un instrument ou une observation officielle, le rapport fait de même. Toutefois, comme exposé au [chapitre I](#), l'expression «secteur informel» pourrait avoir des connotations trompeuses lorsqu'elle est utilisée dans certains contex-

---

<sup>1</sup> BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, Genève, 1991, p. 4.

<sup>2</sup> La présente section s'inspire de R. Hussmanns: *Informal sector and informal employment: Elements of a conceptual framework*, document présenté à la cinquième réunion du Groupe international d'experts sur les statistiques du secteur informel (groupe de Delhi), New Delhi, 19-21 septembre 2001.

tes. C'est la raison pour laquelle la présente annexe s'efforce d'inciter à une plus grande clarté des concepts et des définitions en vue de disposer d'un fondement plus solide que par le passé pour la conception des politiques et des interventions.

Le présent rapport utilise les expressions «économie informelle», «secteur informel» et «travail non protégé». L'expression «économie informelle» est employée pour désigner l'ensemble conceptuel de l'informalité, tant dans les relations de production que dans les relations d'emploi. Si l'expression «économie informelle» est certes utilisée pour désigner la somme de toutes les parties, un certain nombre de termes ont été soigneusement définis pour désigner ses diverses composantes, qui correspondent aux diverses dimensions de l'informalité. Une matrice bidimensionnelle (tableau A.1) a été établie en vue de fournir une référence visuelle. Elle montre l'interaction entre les deux grandes dimensions (entreprise et emploi) de l'économie informelle. La matrice fournit aussi un cadre éventuel pour la mise en carte de l'économie informelle, puisqu'elle établit une relation entre la notion statistique d'«emploi dans le secteur informel» et la notion plus large d'emploi informel.

Etant donné que plusieurs emplois sont parfois exercés par la même personne, les unités d'observation retenues pour l'emploi sont les emplois exercés plutôt que les personnes occupées (travailleurs)<sup>3</sup>. Les personnes occupées exercent des emplois qui peuvent être décrits selon diverses caractéristiques qui s'y rapportent, et ces emplois sont exercés dans des unités de production (entreprises) qui peuvent être décrites selon diverses caractéristiques qui s'y rapportent. La matrice fournit dès lors un cadre qui permet de désagréger l'emploi total selon deux dimensions différentes: le type d'unité de production (rangées de la matrice) et le type d'emploi (colonnes de la matrice). Le type d'unité de production est défini par l'organisation juridique et d'autres caractéristiques de l'entreprise, tandis que le type d'emploi est défini par le statut dans l'emploi et d'autres caractéristiques de l'emploi. Les cellules de la matrice teintées de gris foncé concernent des emplois qui, par définition, n'existent pas dans le type d'unité de production en question<sup>4</sup>. Les cellules de la matrice en gris clair concernent des emplois que l'on trouve dans le type d'unité de production en question mais qui sont sans rapport avec ce qui nous intéresse ici<sup>5</sup>.

Les autres cellules, non grisées, sont celles qui nous intéressent particulièrement: elles concernent des types d'emplois qui représentent différents segments de l'économie informelle et qui, dès lors, nécessitent des orientations de recherche et des initiatives stratégiques différentes. En réalité, chacune de ces cellules peut et devrait être désagrégée plus avant en vue d'identifier des types d'emploi ou des unités de production spécifiques pour l'analyse et les décisions stratégiques. Cette désagrégation doit se faire à l'évidence au niveau du pays, au niveau rural ou urbain, au niveau des zones géographiques à l'intérieur d'un pays et, le cas échéant, au niveau de quartiers déterminés à l'intérieur des zones urbaines.

Dans les rangées de la matrice, les unités de production sont regroupées par type, et une distinction est faite entre les entreprises du secteur formel, les entreprises du secteur informel, et les ménages. D'après les critères adoptés par la 15<sup>e</sup> CIST, les entreprises du secteur informel sont définies comme des entreprises privées non constituées en société<sup>6</sup> lorsqu'elles n'atteignent pas une certaine taille du point de vue de l'emploi et/ou ne sont pas enregistrées en droit commercial ou des sociétés. Les entreprises formelles et informelles ne forment pas des seg-

<sup>3</sup> On notera qu'une personne peut exercer à la fois un emploi formel et un ou plusieurs emplois informels. Il est aussi possible d'exercer en même temps un certain nombre d'emplois informels.

<sup>4</sup> Par exemple, les ménages étant des unités de production ne relevant pas du marché et n'étant pas des entreprises, il ne peut y avoir dans cette catégorie de travailleurs familiaux contribuant à la subsistance de la famille.

<sup>5</sup> Par exemple, les travailleurs indépendants et les employeurs qui sont propriétaires d'entreprises formelles, les travailleurs exerçant des emplois formels dans des entreprises formelles, et les membres de coopératives de producteurs établies de manière formelle.

<sup>6</sup> Voir «entreprises du secteur informel» dans le glossaire ci-après.

**Tableau A.1. La matrice: un cadre conceptuel pour l'économie informelle**

Unités de production par type	Emplois selon la situation dans l'emploi									
	Travailleurs indépendants		Employeurs		Travailleurs familiaux non rémunérés	Salariés		Membres de coopératives de producteurs		
	Informel	Formel	Informel	Formel	Informel	Informel	Formel	Informel	Formel	
Entreprises du secteur formel					1	2				
Entreprises du secteur informel <sup>a</sup>	3		4		5	6	7	8		
Ménages <sup>b</sup>	9					10				

<sup>a</sup> D'après la définition de la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail, 1993. <sup>b</sup> Ménages produisant des biens dont ils sont les consommateurs finals et ménages occupant des travailleurs domestiques.

Notes: Les cellules teintées de gris foncé concernent les emplois qui, par définition, n'existent pas dans le type d'unité de production en question.

Les cellules teintées de gris clair concernent les emplois qui existent dans le type d'unité de production en question mais qui sont sans rapport avec l'objet de la matrice.

Les cellules non grisées correspondent à l'objet de la matrice: elles concernent les types d'emploi qui représentent les différents segments de l'économie informelle.

**Cellules 1 et 5:** travailleurs familiaux non rémunérés: pas de contrat d'emploi et pas de protection juridique découlant de l'emploi, dans les entreprises formelles (cellule 1) ou dans les entreprises informelles (cellule 5). (Les travailleurs familiaux qui bénéficient d'un contrat d'emploi, d'un salaire, de la protection sociale, etc., seraient considérés comme des salariés sous contrat d'emploi formel.)

**Cellules 2, 6 et 10:** salariés qui exercent un emploi informel, qu'ils soient employés par des entreprises formelles (cellule 2) ou informelles (cellule 6) ou par des ménages comme travailleurs domestiques rémunérés (cellule 10).

**Cellules 3 et 4:** travailleurs (cellule 3) et employeurs (cellule 4) indépendants qui possèdent leur propre entreprise informelle. Le caractère informel de leur emploi découle directement des caractéristiques de l'entreprise dont ils sont propriétaires.

**Cellule 7:** salariés qui travaillent dans des entreprises informelles mais ont un emploi formel. (C'est parfois le cas, par exemple, lorsque les entreprises sont définies comme informelles sur la base du seul critère de la taille.)

**Cellule 8:** membres de coopératives de producteurs informelles.

**Cellule 9:** producteurs de biens dont le ménage est l'utilisateur final (par exemple, agriculture de subsistance).

Source: Hussmanns, *op. cit.*

ments autonomes mais font partie d'un spectre dans lequel les «secteurs» sont traités comme des catégories aux fins des mesures et de la description de domaines qui permettent d'orienter la recherche et la politique. Les ménages, en tant qu'unités de production, regroupent les ménages qui produisent des biens dont ils sont les utilisateurs finals (agriculture de subsistance, construction de logements propres sans recours à l'extérieur, etc.) et ceux qui occupent des travailleurs domestiques rémunérés (servantes, blanchisseuses, jardiniers, personnel de surveillance, chauffeurs, etc.).

Dans les colonnes de la matrice, les emplois sont différenciés selon les catégories de situation dans l'emploi et selon leur caractère formel ou informel. Il n'existe pas, pour l'instant, de lignes directrices convenues au niveau international pour la définition des emplois informels.

Les cellules spécifiques qui pourraient être utilisées pour la mise en carte de l'économie informelle peuvent être décrites comme suit:

- Cellules 1 et 5: Travailleurs familiaux non rémunérés, qu'ils travaillent dans des entreprises formelles (cellule 1) ou dans des entreprises informelles (cellule 5). Le caractère informel de leurs emplois est dû à l'absence de contrat d'emploi et au défaut de protection juridique ou sociale découlant de l'emploi. (Les travailleurs familiaux non rémunérés qui bénéficient d'un contrat d'emploi, d'un salaire, d'une protection sociale etc., seraient considérés comme des travailleurs en situation d'emploi formelle et, dans ce cas, leur situation dans la famille serait sans importance.)

- Cellules 2, 6 et 10: Travailleurs qui exercent des emplois informels, qu'ils soient ou non occupés par des entreprises formelles (cellule 2), des entreprises informelles (cellule 6) ou par des ménages comme travailleurs domestiques rémunérés (cellule 10). On considère que les travailleurs ont un emploi informel lorsque leur relation d'emploi n'est pas soumise de manière formelle à une législation du travail, une fiscalité, une protection ou des droits à certains avantages liés à l'emploi (par exemple, préavis en cas de licenciement, prime de départ, congés annuels ou de maladie rémunérés, etc.) de type ordinaire. Les raisons peuvent être les suivantes: le travailleur ou l'emploi est non déclaré; l'emploi est occasionnel ou de courte durée; le temps de travail ou le salaire n'atteint pas un certain seuil; l'employeur est une entreprise non enregistrée ou une personne faisant partie d'un ménage; ou le lieu de travail du travailleur se situe en dehors des locaux de l'entreprise de l'employeur ou du client.

- Cellules 3 et 4: Travailleurs indépendants (cellule 3) et employeurs (cellule 4) qui possèdent leurs propres entreprises formelles. Le caractère informel de leur emploi résulte directement des caractéristiques des entreprises dont ils sont les propriétaires.

- Cellule 7 (gris clair): Travailleurs dans des entreprises informelles mais dont l'emploi est formel. (De tels cas peuvent se produire lorsque les entreprises sont définies comme informelles sur la base du seul critère de la taille ou lorsqu'il n'existe pas de lien administratif entre l'enregistrement des travailleurs et l'enregistrement de leurs employeurs. Toutefois, leur nombre est sans doute faible.)

- Cellule 8: Membres de coopératives de producteurs informels. Le caractère informel de leur emploi découle directement des caractéristiques de la coopérative dont ils sont membres.

- Cellule 9: Travailleurs indépendants produisant des biens dont leur ménage est l'utilisateur final, par exemple, les agriculteurs de subsistance et les ménages construisant leur propre logement sans recours à l'extérieur. (Bien qu'exclus de la définition du secteur informel donnée par la 15<sup>e</sup> CIST, ils sont particulièrement importants par rapport à la situation de l'emploi rural et sont dès lors inclus dans l'emploi informel.)

A l'intérieur de l'économie informelle (cellules 1 à 10), l'emploi dans le secteur informel (tel que défini par la CIST de 1993) comprendrait la somme des cellules 3 à 8, et l'emploi informel, la somme des cellules 1 à 6 et 8 à 10.

Le critère utilisé pour distinguer les emplois informels est le fait qu'ils se situent en dehors du cadre des réglementations, soit parce que *a*) les entreprises dans lesquelles se situent les emplois sont trop petites et/ou ne sont pas enregistrées en droit commercial; soit parce que *b*) la législation du travail ne recouvre pas de manière spécifique les situations suivantes, ou son application à ces situations n'a pas été vérifiée: les «emplois atypiques» (emplois occasionnels,



à temps partiel, temporaires ou à domicile, par exemple) ou les arrangements de sous-traitance dans les filières de production (externalisation industrielle, par exemple), de sorte que les emplois (et, partant, les travailleurs) ne sont pas protégés par la législation du travail.

Ce qu'il est très important de comprendre, cependant, c'est la raison pour laquelle ces emplois informels ne sont pas protégés au titre de la législation du travail, s'ils peuvent et doivent être formalisés et protégés, et qui doit être tenu pour responsable. Cette clarification est particulièrement importante pour les cellules 2 à 6 de la matrice. L'idée qui sous-tend la législation du travail et qui la distingue du droit commercial, c'est qu'elle est destinée à régler les situations dans lesquelles il existe des contrats entre des parties qui ne sont pas sur un pied d'égalité, en l'occurrence entre le travailleur et l'employeur. Ce que fait la législation du travail, c'est mettre en place certaines protections pour le travailleur et imposer à l'employeur certaines obligations en vue de compenser l'écart de pouvoir entre les deux parties ou, en d'autres termes, la dépendance d'une partie par rapport à l'autre. Pour que la plupart des lois du travail soient mises en œuvre, il est toutefois nécessaire de reconnaître l'existence d'une *relation d'emploi*: dans la plupart des pays, il faut qu'il y ait une relation employeur-travailleur claire.

Bien que la définition et les critères permettant de reconnaître une relation d'emploi varient selon le droit et la pratique nationaux, les principes généraux en jeu s'articulent autour du point de savoir si le travail est effectué dans des conditions de subordination et de dépendance et dans quelle mesure le travailleur partage les risques et les gratifications de l'activité. Si l'on se base sur cette idée de dépendance dans la relation d'emploi, on pourrait parfaitement soutenir – comme cela a été fait et reconnu dans de nombreux pays – que les travailleurs temporaires, à temps partiel et occasionnels sont des travailleurs dépendants, ont bien un employeur, et doivent dès lors être protégés par la législation du travail. Selon les mêmes principes, les travailleurs à domicile sont souvent non pas de véritables travailleurs indépendants mais bien des «salariés occultes» participant à une série de mécanismes d'externalisation et de sous-traitance. Ils sont souvent traités comme des indépendants sans droit à la protection sociale et à d'autres avantages mais, en réalité, il peut arriver qu'ils soient totalement dépendants d'une seule entreprise pour leur matériel, leurs matières premières et leurs commandes. Leur contrat de services, qu'il soit formel ou informel, devrait être en réalité un contrat d'emploi. Dans certains cas, il est possible de remonter à leur employeur final, qui est souvent une multinationale ou une entreprise en tête de filière située dans un autre pays.

La matrice illustre par ailleurs sous forme graphique le fait que les entreprises et les emplois présentent, en réalité, des degrés divers de formalité et d'informalité selon un spectre continu plutôt que selon des secteurs distincts entre eux. La raison en est que la *formalité* est liée à une multiplicité de prescriptions et de règles légales qui dépendent souvent de la taille de l'établissement: au-dessous d'un certain seuil (généralement, cinq ou dix travailleurs), il se peut qu'une entreprise en soit exemptée. De même, les emplois peuvent ou non être conformes à certaines prescriptions: contrats, congés payés, prélèvements pour la sécurité sociale, etc. Les indépendants sont souvent exemptés de certaines de ces prescriptions mais, s'il s'agit d'indépendants dans l'économie formelle, ils sont traités comme des entreprises légitimes et bénéficient souvent de la protection de la loi, y compris de certains volets de la législation du travail tels que la sécurité sociale. L'*informalité* vise dans ce cas le non-respect par les entreprises ou les travailleurs de la totalité ou d'une partie des règles et des réglementations contenues dans le corps de la législation nationale ou locale, qu'il s'agisse de la législation commerciale et/ou de la législation du travail<sup>7</sup>.

Si nous acceptons l'idée d'un spectre continu de formalité et d'informalité dans les entreprises et l'emploi, il est nécessaire d'opérer des distinctions supplémentaires, même si celles-ci

<sup>7</sup> Le non-respect de la réglementation n'est pas la seule caractéristique des entreprises ou des travailleurs du secteur informel. Comme souligné au chapitre 1, une autre caractéristique importante est leur vulnérabilité, qui résulte du fait qu'ils bénéficient au mieux d'une protection juridique ou sociale très réduite et n'ont qu'un accès limité aux ressources économiques et aux prestations sociales.

ne sont pas représentées dans la matrice du [tableau A.1](#). Malgré le non-respect de nombreuses réglementations, il est clair que l'énorme majorité des activités des emplois et des entreprises de l'économie informelle ne concerne pas la production de biens et de services dont la vente, la distribution ou la simple détention sont interdites par la loi. De même, ces activités informelles sont rarement volontairement occultes. Il se peut que, dans beaucoup de cas, les personnes ignorent effectivement les prescriptions administratives ou réglementaires et que, dans d'autres cas, ces prescriptions soient à ce point pesantes et coûteuses que leur respect est pratiquement impossible.

#### GLOSSAIRE DES TERMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

*Entreprise*: unité ayant pour activité la production de biens ou de services à des fins de vente ou de troc. Sous l'angle de l'organisation juridique, les entreprises peuvent être des sociétés (y compris des quasi-sociétés), des institutions sans but lucratif, des entreprises non constituées en société détenues par des unités publiques, ou des entreprises privées non constituées en société. Le terme «entreprise» est utilisé au sens large. Il vise non seulement les unités de production qui occupent des travailleurs embauchés mais aussi celles détenues et exploitées par des personnes travaillant pour leur propre compte comme indépendants, tantôt seules, tantôt avec l'aide de membres non rémunérés de leur famille. Ces activités peuvent s'effectuer à l'intérieur ou à l'extérieur du domicile du propriétaire de l'entreprise, dans des locaux identifiables ou sans lieu fixe. Il s'ensuit que les indépendants qui sont marchands ambulants, chauffeurs de taxi, travailleurs à domicile, etc., sont tous considérés comme des entreprises.

*Ménages (en tant qu'unités de production)*: les ménages qui produisent des biens pour leur propre usage (agriculteurs de subsistance et ménages qui construisent eux-mêmes leur propre logement, par exemple), et ceux qui emploient des travailleurs domestiques rémunérés (servantes, blanchisseuses, personnel de surveillance, jardiniers, chauffeurs, etc.).

*Entreprises du secteur informel (entreprises informelles)*: aux termes de la définition de la 15<sup>e</sup> CIST (1993), les entreprises du secteur informel sont des entreprises privées non constituées en société<sup>8</sup> dont la taille exprimée en nombre de travailleurs est inférieure à un seuil déterminé, à déterminer selon les circonstances nationales (généralement, cinq ou dix travailleurs) et/ou qui ne sont pas enregistrées sous des formes spécifiques prévues par la législation nationale: lois sur les usines ou lois commerciales, lois fiscales ou de sécurité sociale, lois régissant les groupes professionnels ou lois, instruments ou règlements adoptés par les organes législatifs nationaux (et distincts des réglementations locales régissant les patentes ou licences commerciales). Aux fins du présent rapport, toutefois, les réglementations locales sont prises en compte pour les raisons exposées au [chapitre III](#). Le présent rapport utilise l'expression «entreprises informelles» comme synonyme d'«entreprises du secteur informel».

*Secteur*: au sens statistique, un secteur regroupe des types d'entreprises similaires qui, par leurs objectifs, leurs fonctions et leur comportement, présentent certaines caractéristiques communes. Ce qui en résulte n'est pas nécessairement un groupe homogène d'entreprises. Il peut être utile, aux fins d'analyse et d'élaboration des politiques, de subdiviser ce secteur en secteurs plus homogènes.

*Secteur informel*: comprend l'ensemble des entreprises définies ci-dessus et est distinct de l'aspect des relations d'emploi.

*Emploi*: peut être défini, soit sous l'angle de l'offre, soit sous celui de la demande sur le marché du travail. Sous l'angle de l'offre, ce terme vise le nombre total de personnes employées au cours d'une période de référence, conformément à la définition de la 13<sup>e</sup> CIST

<sup>8</sup> Des entreprises détenues par des personnes ou des ménages, non constituées en entités juridiques indépendantes de leurs propriétaires et pour lesquelles on ne dispose pas de comptabilité complète qui permettrait de distinguer financièrement les activités de production de l'entreprise des autres activités de son/ses propriétaire(s).

(1982). Sous l'angle de la demande, le terme «emploi» désigne le nombre total d'emplois occupés qui, en raison du fait que plusieurs emplois peuvent être exercés par une même personne, est généralement plus élevé que le total des personnes ayant un emploi. L'«emploi» comprend l'emploi rémunéré et le travail indépendant, y compris le travail non rémunéré exercé dans une entreprise détenue et exploitée par un autre membre du ménage ou de la famille, et la production de biens dont les ménages sont les utilisateurs finals. La production de services (travaux au logement, prise en charge de membres de la famille) dont les ménages sont les consommateurs finals est exclue.

*Emploi dans le secteur informel:* ensemble des personnes qui, au cours d'une période de référence donnée, étaient employées dans au moins une entreprise informelle, indépendamment de leur statut d'emploi et de la nature principale ou accessoire de l'emploi (somme des cellules 3 à 8).

*Un emploi:* une série de tâches et de missions destinées à être accomplies par une seule personne. Une personne peut avoir plus d'un emploi simultanément (un enseignant peut être chauffeur de taxi le soir et les week-ends).

*Situation dans d'emploi:* désigne le type de contrat explicite ou implicite qui lie le détenteur d'un emploi à d'autres personnes ou organisations. Les critères de base aux fins de classification sont le type de risque économique, notamment la force du lien entre l'emploi et celui qui l'exerce, et le type d'autorité que celui qui exerce l'emploi a sur l'entreprise et les autres travailleurs. La 15<sup>e</sup> CISP (1993) distingue six groupes: les salariés, les employeurs, les indépendants, les membres de coopératives de production, les travailleurs familiaux non rémunérés et les travailleurs non classifiables par le statut.

*Un emploi informel:* on considère que les travailleurs, employeurs et membres de coopératives de producteurs indépendants occupent un emploi informel si leur entreprise est une entreprise informelle. Tous les travailleurs familiaux (non rémunérés) sont considérés comme ayant un emploi informel, indépendamment des caractéristiques de l'entreprise pour laquelle ils travaillent. Les activités des personnes qui se livrent à la production de biens, dont leur ménage est l'utilisateur final (par exemple, les agriculteurs de subsistance), sont également considérées comme des emplois informels. Les salariés (notamment les travailleurs domestiques occupés par les ménages) sont considérés comme ayant un emploi informel si leur relation d'emploi n'est pas soumise à la législation du travail, à la fiscalité et à la protection sociale ordinaires ou n'ouvre pas le droit à certains avantages normalement liés à l'emploi (par exemple, le préavis en cas de licenciement, la prime de départ, les congés annuels ou de maladie rémunérés), notamment pour les raisons suivantes: l'emploi ou le travailleur n'est pas déclaré (est visé, par exemple, l'emploi d'immigrants illégaux); l'emploi est occasionnel ou de courte durée; le temps de travail ou le salaire est inférieur à un certain seuil; l'employeur est une entreprise non enregistrée ou une personne dans un ménage; ou le lieu de travail du travailleur se trouve en dehors des locaux de l'entreprise de l'employeur ou du client.

*L'emploi informel:* le nombre total d'emplois informels, qu'ils soient exercés dans une entreprise formelle ou informelle, ou le nombre total de personnes exerçant un emploi informel au cours d'une période de référence donnée. Il comprend les activités des travailleurs indépendants et des employeurs dans les entreprises informelles; les activités de l'ensemble des travailleurs familiaux non rémunérés (dans les entreprises tant formelles qu'informelles); l'emploi de tous les travailleurs occupant des emplois informels dans des entreprises formelles, des entreprises informelles ou des ménages; les membres des coopératives de producteurs informelles; et les activités des personnes qui se livrent à la production de biens dont leur ménage est l'utilisateur final (somme des cellules 1 à 6 et 8 à 10).

#### UN EXEMPLE DE PAYS BASÉ SUR LA MATRICE: LE MEXIQUE

Afin d'illustrer le cadre conceptuel de l'économie informelle présenté ci-dessus, le tableau A.2 montre les données relatives à l'emploi au Mexique pour l'année 2000. On notera certaines

**Tableau A.2. Personnes occupant un emploi au Mexique, 2000**

Unités de production par type	Nombre de personnes occupant un emploi (milliers) <sup>a</sup>									
	Total (12 ans et plus)		Travailleurs indépendants		Employeurs		Travailleurs familiaux non rémunérés		Salariés <sup>b</sup>	
	Informel	Formel	Informel	Formel	Informel	Formel	Informel	Informel <sup>c</sup>	Formel	
<b>Hommes et femmes</b>										
Entreprises du secteur formel	3 785.0	13 496.8		59.6		266.1	262.5	3 522.5	13 171.2	
Entreprises du secteur informel <sup>d</sup> et ménages <sup>e</sup>	20 071.7	1 628.8	9 111.3		1 385.6		3 294.0	5 370.9 <sup>f</sup> 909.9 <sup>g</sup>	1 181.7 <sup>f</sup> 447.1 <sup>g</sup>	
<b>Hommes</b>										
Entreprises du secteur formel	2 537.8	8 666.5		55.1		236.3	132.1	2 405.7	8 375.1	
Entreprises du secteur informel <sup>d</sup> et ménages <sup>e</sup>	13 627.2	839.7	6 328.6		1 159.1		1 664.3	4 390.1 <sup>f</sup> 85.1 <sup>g</sup>	776.6 <sup>f</sup> 63.2 <sup>g</sup>	
<b>Femmes</b>										
Entreprises du secteur formel	1 247.2	4 830.3		4.5		29.8	130.4	1 116.8	4 796.0	
Entreprises du secteur informel <sup>d</sup> et ménages <sup>e</sup>	6 444.5	789.1	2 782.7		226.6		1 629.7	980.8 <sup>f</sup> 824.8 <sup>g</sup>	405.2 <sup>f</sup> 383.9 <sup>g</sup>	

<sup>a</sup> Y compris l'agriculture. <sup>b</sup> Y compris les membres de coopératives de producteurs. <sup>c</sup> Salariés sans aucune protection sociale. <sup>d</sup> Entreprises privées non constituées en société (quasi-sociétés exclues) comptant moins de 16 personnes occupées (fabrication) ou moins de 6 personnes occupées (autres secteurs d'activité économique). <sup>e</sup> Ménages produisant des biens dont ils sont les utilisateurs finals et ménages occupant des travailleurs domestiques. <sup>f</sup> Salariés des entreprises du secteur informel. <sup>g</sup> Travailleurs domestiques.

Source: Bureau de statistique du BIT, sur base des chiffres communiqués par l'Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (INEGI), Mexique.

différences de présentation par rapport à la matrice originale, qui sont dues à la manière dont les données ont été rassemblées. Par exemple, les deuxième et troisième rangées ont été fusionnées, dans la mesure où les données fournies ne permettent pas de dissocier les ménages des entreprises informelles. Pour la même raison, les coopératives de producteurs sont reprises dans la catégorie plus large des «salariés».

Le Mexique compte au total quelque 39 millions de personnes exerçant un emploi, dont environ deux tiers d'hommes (25,7 millions) et un tiers de femmes (13,3 millions). On trouve beaucoup plus d'hommes que de femmes parmi les employeurs mais aussi parmi les travailleurs indépendants. En revanche, les travailleurs familiaux non rémunérés sont majoritairement des femmes.

D'après les données du BIT, 25,5 millions de personnes sont occupées dans l'économie informelle: 17 millions (67 pour cent) d'hommes et 8,5 millions (33 pour cent) de femmes. L'emploi dans l'économie informelle représente environ les deux tiers de l'emploi total, tant pour les hommes que pour les femmes. Les deux segments les plus importants sont les travailleurs indépendants dans les entreprises informelles (36 pour cent) et les travailleurs occupant des emplois informels dans des entreprises formelles et des ménages privés (25 pour cent). En ce qui concerne les femmes occupées dans l'économie informelle, le nombre et la proportion des travailleurs et des employeurs indépendants dans les entreprises informelles ainsi que le nombre et la proportion des travailleurs qui occupent des emplois informels dans les entreprises, tant formelles qu'informelles ou les ménages privés, sont plus faibles que ceux des hommes occupés dans l'économie informelle. En revanche, la part des travailleurs familiaux non rémunérés (que l'entreprise familiale soit formelle ou informelle) dans l'économie informelle est plus élevée pour les femmes que pour les hommes, tout comme la part des travailleurs exerçant des emplois formels dans des entreprises informelles ou des ménages privés.

Sur l'ensemble des personnes occupées, 56 pour cent travaillent dans des entreprises du secteur informel<sup>9</sup> et 44 pour cent dans des entreprises du secteur formel. Les trois cinquièmes des personnes occupées exercent un emploi informel, les deux cinquièmes restants ayant des emplois formels. Plus de 80 pour cent des personnes qui occupent un emploi informel travaillent dans des entreprises informelles, et près de 90 pour cent de ceux qui ont un emploi formel travaillent dans des entreprises formelles. Plus d'un cinquième des personnes employées par des entreprises formelles et plus des neuf dixièmes de celles qui travaillent dans des entreprises informelles ou des ménages privés ont des emplois informels. Cette situation est la même pour les femmes et pour les hommes.

La très grande majorité (plus de 95 pour cent) des personnes employées dans des entreprises formelles sont des salariés. Le secteur formel est donc un secteur d'emploi salarié. Le secteur informel, par contre, est un secteur d'emploi indépendant: 42 pour cent (44 pour cent des hommes et 38 pour cent des femmes) des personnes qui travaillent dans des entreprises informelles sont des travailleurs indépendants, 6 pour cent (8 pour cent des hommes et 3 pour cent des femmes) sont des employeurs, et 15 pour cent (12 pour cent des hommes et 22 pour cent des femmes) sont des travailleurs familiaux non rémunérés. Si l'on passe de la dimension de l'entreprise à celle des emplois, on peut voir que, pour les hommes comme pour les femmes, l'emploi informel est un mélange d'emplois indépendants et d'emplois salariés.

Moins d'un tiers des travailleurs indépendants sont des femmes. La quasi-totalité des travailleurs indépendants, hommes comme femmes, possède une entreprise informelle. Les femmes employeurs représentent 16 pour cent de l'ensemble des employeurs. Seize pour cent seulement des employeurs ont des entreprises formelles; pour les femmes employeurs, le pourcentage de celles qui possèdent des entreprises formelles tombe à 12 pour cent. Plus de 90 pour cent des travailleurs familiaux non rémunérés travaillent dans des entreprises informelles. Les deux tiers des salariés sont employés par des entreprises formelles et le tiers restant par des entreprises informelles ou des ménages privés. La répartition par type d'entreprise chez les salariés est presque la même pour les hommes et les femmes. Les entreprises formelles emploient 89 pour cent des salariés qui ont un emploi formel, mais aussi 36 pour cent des salariés qui occupent un emploi informel.

Les deux cinquièmes de tous les salariés occupent des emplois informels, définis, dans cet exemple, comme des emplois n'offrant aucune protection sociale. On trouve toutefois des écarts considérables selon le type d'unité de production et le sexe. Parmi les salariés des entreprises formelles, un cinquième occupe un emploi informel. De plus, un cinquième seulement des salariés qui travaillent dans des entreprises informelles bénéficie d'une forme quelconque

---

<sup>9</sup> Ce chiffre est plus élevé que celui indiqué au [tableau A.2](#) en raison de la prise en compte des personnes exerçant des activités agricoles et des travailleurs domestiques rémunérés. Les données disponibles contraignent à combiner les entreprises du secteur informel et les ménages qui produisent des biens dont ils sont les utilisateurs finals ou qui occupent des travailleurs domestiques.

de protection sociale; le reste n'a aucune forme de protection sociale. Ces chiffres montrent que le type d'entreprise est, en réalité, une dimension importante, s'agissant d'analyser l'économie informelle.

Les salariés occupent plus souvent (43 pour cent) un emploi informel que les salariées, en particulier lorsqu'ils travaillent dans des entreprises informelles. Parmi les salariés qui travaillent dans des entreprises informelles, 85 pour cent sont des hommes, mais 71 pour cent «seulement» des salariées n'ont aucune forme de protection sociale. Par contre, les salariées qui sont des travailleuses domestiques ont plus souvent (68 pour cent) un emploi informel que les salariés dans la même situation (57 pour cent).