



## PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Emploi et protection sociale  
dans le secteur informel****Activités de l'OIT concernant le secteur informel  
urbain: évaluation thématique****Table des matières**

|  | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Introduction .....   | 1           |
| I. Le secteur informel: mythes et objectifs .....  | 2           |
| II. Questions et choix politiques .....  | 3           |
| III. Activités passées .....   | 6           |
| 1. Mesure du secteur informel .....  | 6           |
| 2. Renforcer le potentiel de croissance des micro-entreprises .....  | 8           |
| IV. Création d'organisations dans le secteur informel et renforcement de leurs<br>capacités .....  | 11          |
| 1. Infrastructure, création d'emplois et conditions de vie.....  | 12          |
| 2. Réforme des politiques et systèmes de formation.....  | 14          |
| 3. Amélioration de la protection sociale des travailleurs .....  | 16          |
| 4. Réforme du cadre juridique .....  | 19          |
| 5. Evaluation des politiques macroéconomiques .....  | 20          |
| V. Futures priorités des programmes et grandes orientations .....  | 21          |
| 1. Mesures du secteur informel.....  | 21          |
| 2. Amélioration du potentiel productif des entrepreneurs du secteur informel.....  | 22          |
| 3. Création d'organisations dans le secteur informel et renforcement de leurs<br>capacités .....   | 22          |
| 4. Création d'emplois et amélioration des conditions de vie et de travail dans le<br>secteur informel grâce à des travaux d'infrastructure ..... | 23          |
| 5. Formation .....   | 24          |
| 6. Protection des travailleurs .....   | 24          |
| 7. Réforme du cadre légal.....   | 24          |
| 8. Evaluation des politiques macroéconomiques .....  | 25          |
| VI. Conclusion.....  | 25          |
| Annexe. Documents de référence (texte en anglais) .....  | 27          |



## Introduction

1. Au cours des dernières années, l'OIT a entrepris de nombreuses activités de recherche et de coopération technique dans le domaine du secteur informel et a fourni des avis détaillés en matière d'orientation politique. Ces travaux ont largement influencé l'analyse, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques au niveau national. Ils jouissent par ailleurs d'une reconnaissance internationale, ayant pendant des années permis de mieux comprendre les caractéristiques et le fonctionnement de ce secteur. Compte tenu de la prolifération des formes précaires d'emploi et des problèmes cruciaux que cela soulève dans la plupart des pays, le Bureau a estimé que le temps était venu de faire le point des connaissances et des données d'expérience complémentaires en la matière, et de formuler des conclusions et des recommandations en vue d'établir des orientations politiques futures et des priorités dans le cadre des programmes.
2. A cet effet, on a procédé à une évaluation thématique, qui a fourni une synthèse des travaux de l'OIT relatifs au secteur informel urbain<sup>1</sup> et couvrant à la fois les activités inscrites au budget ordinaire et les activités extrabudgétaires. Cette étude passe en revue les connaissances et les données d'expérience accumulées par l'OIT et évalue la mise en œuvre des stratégies qui ont été élaborées pour s'attaquer à certaines questions délicates. Elle évalue également l'impact de l'application de ces stratégies et examine les importantes leçons qui en ont été tirées et les domaines potentiels pour des travaux futurs. Une liste des documents, rapports et publications de l'OIT examinés est disponible sur demande.
3. Le présent document fournit un résumé du rapport d'évaluation thématique. Les conclusions que tirera le comité de cette étude contribueront à définir d'autres thèmes de travail alors que nous entamons l'élaboration du programme et budget pour 2000-01.
4. Les résultats de cette évaluation se sont déjà avérés utiles à plusieurs unités techniques pour la préparation de propositions de programme, conformes à l'importance qu'attache le Directeur général à l'idée de travail décent<sup>2</sup>, c'est-à-dire tant au volume qu'à la qualité des emplois. Le secteur informel constitue en fait un des thèmes centraux du programme et budget pour 2000-01, lequel inclut un objectif opérationnel distinct visant à orienter l'action future de l'OIT. La stratégie énoncée dans le programme et budget est la suivante:

L'inclusion du secteur informel dans les programmes de développement nationaux sera systématiquement encouragée. Cela se fondera sur des interventions dans différents domaines – ... création ou renforcement d'associations de travailleurs du secteur informel qui jouent un rôle efficace dans la défense des intérêts des travailleurs, la protection sociale et les initiatives communautaires. Des conseils et un appui seront fournis pour aider à l'identification et à la suppression des obstacles juridiques, fiscaux et administratifs, à l'intégration des opérateurs du secteur informel dans l'économie moderne. Des efforts seront faits pour promouvoir l'établissement de liens plus étroits entre les entreprises du secteur informel et les entreprises modernes, par le biais notamment d'accords de sous-traitance novateurs et de l'intervention d'intermédiaires plus efficaces dans les filières de production. Dans ces

<sup>1</sup> *A Thematic Evaluation of the Urban Informal Sector: ILO Actions and Perspectives*, Unité d'évaluation (PROG/EVAL), Bureau de programmation et de gestion, juillet 1999.

<sup>2</sup> BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, 1999.

activités, la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté iront de pair avec l'amélioration de la protection sociale, de la sécurité et de la santé et de l'égalité entre les sexes grâce aux méthodes novatrices mises au point dans le cadre d'activités pilotes, principalement en Afrique, dans les Amériques et en Asie<sup>3</sup>.

5. Plusieurs programmes focaux comportent des programmes d'action qui couvrent le secteur informel. C'est le cas notamment des programmes intitulés: investir dans les connaissances, les compétences et l'employabilité; stimuler l'emploi par le développement des petites entreprises; la sécurité économique et sociale au XXI<sup>e</sup> siècle; travail sans risque; et renforcer les partenaires sociaux.

## I. Le secteur informel: mythes et objectifs

6. Les travaux considérables de l'OIT dans le domaine du secteur informel ont non seulement permis de mieux comprendre la structure et le fonctionnement dudit secteur, mais ont également contribué à démythifier trois croyances répandues qui ont influencé le travail de nombreux analystes, voire faussé leur jugement. Ces idées reçues sont les suivantes:
  - que tous les travailleurs du secteur informel sont pauvres;
  - que ce secteur est désorganisé et non structuré;
  - que les activités de ce secteur sont illégales.
7. Il est vrai que de nombreux opérateurs et travailleurs du secteur informel sont pauvres, mais les données empiriques dont on dispose prouvent que le secteur informel dans son ensemble n'est pas synonyme de pauvreté. Sa structure est très hétérogène: on trouve des travailleurs très pauvres qui exercent des activités de subsistance au bas de l'échelle hiérarchique, tandis qu'au sommet de cette échelle certaines entreprises économiques sont très rentables. Dans de nombreux cas, le revenu des personnes qui travaillent dans ces entreprises est bien supérieur au salaire minimum de ceux qui travaillent dans le secteur formel de l'économie.
8. Pour ce qui est du second mythe, des études de cas ont montré que les activités du secteur informel sont loin d'être désorganisées ou non structurées. Le secteur informel urbain a ses propres mécanismes et réseaux de services financiers, de formation, de commercialisation, de protection et de sécurité sociales. Ces systèmes reposent en grande partie sur des liens traditionnels, professionnels et familiaux ou encore sur des liens de parenté et de voisinage, et ils se sont avérés efficaces et durables. D'autre part, si la majorité des travailleurs du secteur informel travaillent pour leur propre compte, ou pour le compte de membres de la famille sans être rémunérés, ce secteur comprend également des micro-entreprises et des petites entreprises, essentiellement dans l'industrie manufacturière, qui emploient des travailleurs de façon suivie et ont souvent des liens opérationnels avec des entreprises du secteur formel. Ces liens prennent dans la plupart des cas la forme de contrats de sous-traitance.
9. En ce qui concerne le troisième mythe, il apparaît clairement que la situation illégale dans laquelle de nombreux travailleurs du secteur informel peuvent se trouver tient au fait que les réglementations existantes ne sont pas applicables aux conditions économiques qui caractérisent les activités du secteur informel, ainsi qu'au manque de connaissance desdites

<sup>3</sup> Propositions de programme et de budget pour 2000-01, vol. 1, Stratégie et orientation, GB.274/PFA/9/1, paragr. 66.

réglementations, plutôt qu'à un désir caractérisé de tourner la loi. Par ailleurs, la plupart des entreprises de subsistance et des micro-entreprises fonctionnent plus ou moins en marge de la loi dans la mesure où le respect des réglementations existantes soumettrait leurs activités économiques à des coûts prohibitifs, mettant ainsi en jeu la survie des entreprises à terme.

10. Au cours des trente dernières années, la notion de secteur informel a largement été présente dans les débats sur l'emploi et les politiques de développement. Du fait de l'expansion spectaculaire que connaît le secteur informel urbain depuis quelque temps, son rôle et son fonctionnement dans l'économie urbaine suscitent d'autant plus d'intérêt aux niveaux national et international.
11. Le fait de promouvoir l'emploi dans le secteur informel ou dans les micro-entreprises constitue-t-il un moyen adéquat de lutter contre le chômage et le sous-emploi? Jusqu'à quel point le secteur informel peut-il continuer à absorber la main-d'œuvre excédentaire des zones rurales et du secteur formel? Le secteur informel est-il déterminant pour la croissance économique future et pour la création d'emplois? En soutenant le secteur informel favorise-t-on la création de formes d'emploi non protégées? Le secteur informel est-il l'endroit rêvé pour employer de la main-d'œuvre bon marché?
12. Ce sont là quelques-unes des questions brûlantes qui se posent aujourd'hui. Bien qu'il soit difficile de trouver une réponse satisfaisante à la plupart de ces questions, la solution la plus fréquemment adoptée sur les plans national et international a été de chercher à apporter une aide financière et technique pour stimuler l'activité économique du secteur informel urbain, et notamment des micro-entreprises et des petits producteurs, ainsi que d'adopter des politiques qui encouragent et qui soutiennent la création d'emplois indépendants et de micro-entreprises et le secteur informel urbain dans son ensemble.
13. Depuis son adoption par l'OIT au début des années soixante-dix, on a pris en considération le secteur informel pour analyser la situation de l'emploi et les options politiques dans la plupart des pays en développement. Pour une part importante de la population économiquement active de ces pays, les activités économiques se déroulant en dehors du cadre formel ou moderne de l'économie représentent une source de revenus. Du fait de la restructuration et de la rationalisation du secteur public et de la déréglementation des marchés du travail dans le secteur privé, le secteur informel a également pris de l'ampleur dans de nombreux pays développés. Les travailleurs des secteurs tant public que privé dont l'emploi a été supprimé sont contraints de chercher ou de créer des débouchés dans le secteur informel. Dans la plupart des cas, ces débouchés sont d'une qualité moindre que celle de la majorité des emplois du secteur moderne. L'OIT s'est toujours intéressée tant au volume qu'à la qualité des emplois. Ces aspects font aujourd'hui l'objet d'une attention particulière, conformément à la notion de «travail décent» qui figure dans le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail de 1999.

## II. Questions et choix politiques

14. S'appuyant sur les différentes approches et stratégies concernant le secteur informel urbain, cette étude identifie huit principaux domaines d'action prioritaire:
  - mesure du secteur informel;
  - renforcement du potentiel de croissance des micro-entreprises;
  - création et renforcement de la capacité des organisations du secteur informel;

- infrastructure, création d'emplois et conditions de vie;
- réforme des politiques et des systèmes de formation;
- renforcement de la protection sociale des travailleurs;
- réforme des cadres juridiques;
- évaluation des politiques macroéconomiques.

**15.** Les connaissances de l'OIT concernant la structure, l'étendue et la dynamique des activités du secteur informel s'étant développées, l'Organisation a été en mesure d'adopter des approches et des mesures dans les principaux domaines d'appui au secteur informel urbain. Les objectifs prioritaires de l'action de l'OIT ont été définis dans le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail de 1991<sup>4</sup>. Les objectifs principaux de chaque domaine d'action prioritaire peuvent être résumés ainsi:

- amélioration du potentiel productif du secteur informel, et par conséquent de sa capacité d'engendrer des revenus et des emplois;
- amélioration du bien-être des groupes les plus pauvres;
- mise en place d'un cadre réglementaire comprenant des formes appropriées de protection et de réglementation sociales;
- amélioration de l'organisation des producteurs et des travailleurs du secteur informel;

**16.** Ces objectifs sont interdépendants et devraient être poursuivis simultanément. Le premier de ces objectifs consiste essentiellement à entreprendre des activités propices à la croissance économique et à la création d'emplois. Le deuxième vise à améliorer les conditions d'emploi et de travail des personnes exerçant des activités précaires. Les deux autres ont trait au développement de l'appui institutionnel nécessaire aux groupes du secteur informel, ainsi que de leur capacité de s'organiser eux-mêmes.

**17.** Le projet interdépartemental sur le secteur non structuré urbain (INTERDEP), qui a été lancé au cours du biennium 1994-95, constitue un autre jalon important dans les travaux de l'OIT sur le secteur informel urbain. Grâce à ce projet, l'OIT a suscité l'intérêt des partenaires sociaux, aux niveaux national et international, et les a incités à réaliser des programmes à long terme pour le secteur informel urbain en s'appuyant sur une démarche multidisciplinaire et concertée. En outre, le projet INTERDEP a été source d'initiatives nouvelles et concrètes en matière de programmes au sein de l'OIT, telles que des projets sur la sécurité sociale et la sécurité et la santé au travail visant spécifiquement le secteur informel.

**18.** La démarche prédominante des travaux de l'OIT sur le secteur informel urbain a été de mettre l'accent sur le rôle croissant du secteur informel en tant que source d'emplois et de revenus pour un grand nombre de travailleurs. Il s'agit donc avant tout de protéger et de renforcer la capacité du secteur informel de créer des revenus et des emplois, et de faire en sorte qu'il soit capable d'offrir de meilleures conditions de travail ainsi qu'une meilleure protection aux travailleurs. Ces questions prioritaires ont en fait été au centre des choix politiques stratégiques en matière de lutte contre la pauvreté, qui ont été arrêtés à la suite

<sup>4</sup> *Le dilemme du secteur non structuré*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78<sup>e</sup> session, 1991.

des études et des activités opérationnelles menées par l'OIT dans le cadre du Programme mondial de l'emploi (WEP).

19. La démarche de l'OIT vise non seulement à renforcer la capacité du secteur informel de générer des revenus et des emplois, mais également à promouvoir le potentiel productif de ce secteur. Si l'objectif est de créer des emplois et d'augmenter les revenus, les stratégies devraient tendre à supprimer ou à réduire les obstacles existants, dans le domaine notamment de l'accès au crédit, de l'éducation, des technologies nouvelles, des équipements et des marchés, afin d'accroître la productivité. Dans le cadre des activités à entreprendre, on pourrait notamment soutenir activement les réformes politiques et institutionnelles visant à accroître l'accès des travailleurs du secteur informel aux services nécessaires au développement de leur entreprise.
20. L'OIT, en coopération avec les autorités locales, a œuvré de façon non négligeable en faveur de changements structurels au niveau national. De nombreuses actions ont été menées dans le domaine de la sensibilisation, du conseil en matière d'orientation politique, de l'élaboration de textes législatifs et du renforcement des capacités, etc. Toutefois, beaucoup reconnaissent que les activités du secteur informel ne disposent pas toutes d'un potentiel de croissance, que c'est un secteur très hétérogène, composé de segments différents dotés de possibilités d'expansion variables, et qu'en fait la plupart des activités de ce secteur sont des activités précaires et de subsistance. Par conséquent, les stratégies en question ne seront bénéfiques qu'à une faible partie (estimée à quelque 20 pour cent) des travailleurs du secteur informel.
21. Dans le cadre du programme de développement des entreprises du secteur informel, l'OIT est consciente de ce fait et note qu'un choix stratégique doit être fait lors de la définition des objectifs, des actions et des instruments pour:
  - soutenir les activités de subsistance, dont le potentiel de croissance économique est très limité, mais qui par ailleurs sont indispensables pour amoindrir les effets de la pauvreté;
  - permettre à quelques micro-entreprises d'accumuler du capital grâce à d'importants gains de productivité.
22. S'agissant de la question du non-respect par le secteur informel du droit commercial et du droit du travail, le rapport du Directeur général à la Conférence de 1991 préconise l'application progressive des lois et des normes du travail, en commençant par les entreprises les plus viables. Toutefois, il convient au premier chef de faire respecter les droits fondamentaux de l'homme en ce qui concerne la liberté d'association et l'affranchissement du travail forcé et du travail des enfants ainsi que de la discrimination<sup>5</sup>.
23. La protection des travailleurs est devenue un des buts prioritaires de l'action de l'OIT visant le secteur informel urbain depuis la diffusion du rapport du Directeur général de 1991 et la mise en place du projet INTERDEP. Pour améliorer les conditions de travail et d'emploi, le BIT a privilégié l'élaboration de guides pratiques et l'adoption de mesures novatrices, mettant davantage l'accent sur la sécurité et la santé au travail et la sécurité sociale, au lieu de promouvoir l'adoption de mesures de protection juridique et d'application des lois.

<sup>5</sup> *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86<sup>e</sup> session en 1998.

24. La question de l'emploi dans le secteur informel peut également être abordée en cherchant des solutions en dehors de ce secteur. On peut promouvoir une politique de mise en place d'infrastructures à forte concentration d'emplois dans les zones urbaines. Cette démarche vise avant tout à créer des emplois dans un contexte de paupérisation urbaine, de régression des débouchés dans les secteurs privé et public modernes, et d'expansion spectaculaire du secteur informel urbain.

### **III. Activités passées**

25. On trouvera ci-après un examen détaillé des démarches et des stratégies adoptées en ce qui concerne le secteur informel, dans le cadre des sept principaux domaines d'action prioritaire définis.

#### **1. Mesure du secteur informel**

26. Pour agir dans le domaine du secteur informel urbain, il faut connaître l'étendue et la structure de ce secteur et, par conséquent, procéder à une collecte et à une analyse systématiques des données.
27. La plupart des systèmes statistiques nationaux sont conçus de telle sorte qu'ils ne peuvent pas couvrir ou décrire de manière adéquate la structure de l'économie ou de l'emploi du secteur informel.
28. Dans le cadre des activités liées au Programme mondial de l'emploi, plusieurs enquêtes pilotes sur le secteur informel ont été entreprises dans différents pays. Sur la base des résultats de ces travaux, des méthodologies statistiques ont par la suite été élaborées pour redéfinir des comptes nationaux et permettre des enquêtes spéciales. En 1987, à la demande de la 14<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST), l'OIT a entrepris d'élaborer des directives internationales sur la mesure statistique du secteur informel. La résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel a été adoptée par la 15<sup>e</sup> CIST en 1993 et a fourni les premières, et à ce jour les seules, directives techniques internationalement approuvées pour améliorer les statistiques du secteur informel. Ces directives visaient à aider les organismes statistiques nationaux à élaborer des définitions, des classifications et des méthodes de collecte de données sur le secteur informel en tenant compte des particularités nationales. Elles visent également à harmoniser autant que faire se peut les statistiques du secteur informel des différents pays et à améliorer de ce fait leur comparabilité au niveau international.
29. Après l'élaboration de directives statistiques, l'étape logique suivante consistait à donner aux pays les moyens d'appliquer ces directives. Outre un certain nombre de projets individuels destinés à renforcer la capacité des pays, on a mis au point un module sur les statistiques du secteur informel, qui a été intégré à la plupart des cours de formation dispensés aux statisticiens du travail par le Bureau de statistique de l'OIT.
30. Dans le cadre des projets de l'OIT en matière de renforcement des capacités, on a ajouté aux questionnaires d'enquête sur l'activité des ménages utilisés dans plusieurs pays un module sur le secteur informel. L'idée principale consiste à identifier les unités du secteur informel grâce aux enquêtes auprès des ménages. Par la suite, un questionnaire spécial est utilisé dans le cadre d'une enquête distincte menée auprès des «entreprises». On a tiré parti de l'expérience et des enseignements de la première enquête nationale sur le secteur informel menée en Tanzanie en 1990-91 et l'on a employé le personnel formé à cette occasion pour effectuer l'enquête sur le secteur informel à Dar es-Salaam en 1995-96. Le secteur informel était un des domaines prioritaires à prendre en compte dans le cadre des



futurs programmes statistiques du Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement de la statistique en Afrique dans les années quatre-vingt-dix.

31. Dans l'ensemble, plus de 60 pays ont déjà commencé à recueillir et à publier des données sur l'emploi et d'autres aspects du secteur informel. Le fait que nombre de ces enquêtes aient été effectuées après 1993 donne à penser que l'institutionnalisation des directives peut être attribuée à la résolution de la 15<sup>e</sup> CIST et à la fourniture de conseils techniques relatifs à l'élaboration de statistiques dans le secteur informel.
32. Toutefois, l'analyse des méthodes de collecte de données statistiques sur le secteur informel fait apparaître des problèmes de comparabilité de ces données sur le plan international, qui sont dus à l'importante flexibilité que les directives de la 15<sup>e</sup> CIST accordent aux pays dans la définition et la mesure du secteur informel.
33. Les enquêtes sur le secteur informel effectuées en 1995-96 à Dar es-Salaam, Manille et Bogotá, dans le cadre du projet INTERDEP, ont permis de tirer d'importants enseignements que l'on peut résumer ainsi:
  - les enquêtes mixtes auprès des ménages et des entreprises se sont avérées présenter de nombreux avantages par rapport aux enquêtes sur la population active et aux enquêtes auprès des établissements, dans la mesure où les enquêtes sur la population active ne donnent pas d'indications sur la productivité ou sur la création de revenus, et les enquêtes sur les établissements ne couvrent en général que les entreprises visibles;
  - compte tenu du fait que les activités subissent d'importantes variations saisonnières, il convient de recueillir les données sur une période raisonnablement longue;
  - une large diffusion de l'information concernant l'enquête par le biais des organisations du secteur informel pourrait réduire le taux de non-réponse des opérateurs et des travailleurs du secteur informel;
  - l'espoir qu'ils avaient d'être aidés à l'avenir est un facteur qui a incité de nombreux opérateurs du secteur informel à répondre aux questions de l'enquête;
  - sans suivi adéquat, les attentes ne peuvent être réalisées et le taux de non-réponse risque d'augmenter à l'occasion des futures enquêtes;
  - chaque fois que cela est possible, le résultat des enquêtes devrait servir pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'appui et de projets de coopération technique.
34. Le fait que la résolution de la 15<sup>e</sup> CIST ait été approuvée par la Commission de statistique de l'ONU en 1993 et que le Conseil économique et social de l'ONU ait adopté le système révisé de comptabilité nationale (SCN, 1993), dans lequel figure la définition du secteur informel adoptée par la 15<sup>e</sup> CIST, démontre clairement que la pertinence des directives de la CIST s'étend à des domaines autres que celui des statistiques de l'emploi.
35. A la demande de la 15<sup>e</sup> CIST, l'OIT a entrepris l'élaboration d'un manuel résumant les enseignements tirés des diverses enquêtes sur le secteur informel et fournissant des directives plus détaillées sur le choix des méthodes utilisées en fonction des différents contextes nationaux. Un premier bilan des pratiques courantes dans plusieurs Etats Membres a été présenté par le Bureau à la 16<sup>e</sup> CIST (octobre 1998).

## 2. Renforcer le potentiel de croissance des micro-entreprises

36. L'approche prédominante de l'OIT dans le domaine du développement des petites entreprises consiste principalement à libérer le potentiel latent de formation de revenu et de création d'emplois du secteur informel. Les principaux obstacles caractéristiques le plus souvent cités sont le manque de capital, de compétence en gestion et de techniques, l'accès inégal aux facteurs de production et aux marchés des produits, ainsi que le cadre réglementaire restrictif. Afin de surmonter ces difficultés, et notamment l'accès inégal au crédit, nombre de micro-entrepreneurs choisissent volontairement de conclure des accords de sous-traitance de types variés. C'est en particulier souvent le cas avec les femmes, qui choisissent de travailler en dehors du domicile. Cette dépendance augmente la vulnérabilité des personnes qui travaillent dans ce secteur, dans la mesure où il est rare que ces relations de sous-traitance soient régies par des règlements.
37. Les stratégies de soutien ciblé avaient par conséquent pour objet d'améliorer l'accès au crédit, à la technologie, à la formation et à la commercialisation, afin de renforcer la capacité de production des micro-entrepreneurs, des petits producteurs et des artisans. Au niveau local, la stratégie prédominante à cet égard a été de créer des programmes d'autosuffisance fondés sur l'effort collectif<sup>6</sup>. Aux niveaux national et régional, les stratégies des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix peuvent se résumer ainsi:
- renforcement des institutions et des programmes nationaux pour mettre en place des services d'appui plus efficaces car mieux adaptés au secteur informel (aux niveaux national et régional);
  - établissement et renforcement d'alliances et de réseaux entre les organisations de petits producteurs et de micro-entrepreneurs aux niveaux national et régional et les programmes nationaux ciblés au niveau régional.

### a) *Etablissement d'un cadre institutionnel d'appui ciblé*

38. Les stratégies visant à établir un cadre institutionnel d'appui ciblé consistent à renforcer l'efficacité des programmes nationaux ciblés sur les micro-entreprises et les unités du secteur informel. Cette modalité suppose une action au niveau national et l'élaboration de politiques et de stratégies générales pour le développement du secteur cible.
39. En ce qui concerne l'accès au crédit et au financement, les actions à un niveau plus global doivent tendre à relier les systèmes non officiels de crédit mutuel entre groupes au système bancaire commercial.
40. L'efficacité de ces programmes dépend dans une large mesure de leur mécanisme de ciblage, c'est-à-dire de la façon dont le groupe cible est défini et sélectionné et si, à terme, il a effectivement pu bénéficier du programme. Compte tenu du fait que le secteur informel est très hétérogène, il est encore plus délicat et difficile de concevoir un ciblage sélectif pour les programmes du secteur informel que pour les autres programmes ciblés.

<sup>6</sup> Cette stratégie est décrite de façon plus détaillée dans la partie concernant la création d'organisations dans le secteur informel et le renforcement de leurs capacités.

41. L'exemple du PRONAMYPE et du PASI illustre bien la façon dont on peut appliquer ce type de stratégie <sup>7</sup>. Ces mécanismes améliorés de ciblage ont permis d'octroyer davantage de prêts aux segments les plus pauvres et les plus vulnérables du secteur cible. Des évaluations et des études spéciales démontrent clairement que le fait d'octroyer davantage de prêts aux groupes les plus vulnérables entraîne une nette amélioration des revenus, de la productivité et de l'emploi. Quatre-vingt pour cent environ des bénéficiaires du PASI ont déclaré que leurs bénéfices et leurs revenus avaient augmenté, les personnes travaillant pour leur propre compte ont noté un accroissement de leurs ventes de 10 à 50 pour cent, le nombre d'heures hebdomadaires de travail est à la hausse et les interruptions de production dues à un manque de capitaux ont nettement régressé, indiquant une consolidation et une stabilisation générales des emplois. Les investissements dans des biens de capital fixe ont été supérieurs dans 12 pour cent des cas. Les bénéficiaires se sont regroupés dans des organisations variées, à orientations diverses, selon le secteur économique, l'activité, la zone géographique, le sexe, etc. En ce qui concerne PRONAMYPE, une enquête auprès de 33 pour cent des micro-entreprises bénéficiaires a fait ressortir des changements économiques positifs, et en particulier: *a*) une augmentation du nombre de clients pour 80 pour cent des entreprises; *b*) une augmentation des revenus pour 81 pour cent des bénéficiaires; *c*) une augmentation du volume de production variant de 83 à 100 pour cent; et *d*) une augmentation du nombre d'heures de travail de 13 pour cent, indiquant une meilleure utilisation de la capacité des ateliers et des ressources. En outre, on a noté que 44 pour cent des entreprises avaient acquis des équipements de meilleure qualité.
42. La durabilité des bienfaits économiques découlant des programmes ciblés sera en partie déterminée par l'efficacité du réseau des institutions d'appui au service de la population cible et, facteur tout aussi important, par la mise en œuvre concluante de politiques nationales complémentaires visant à créer un environnement propice à la croissance et à l'expansion des micro-entreprises.
43. On évaluera l'efficacité du réseau des institutions d'appui en vérifiant si leurs capacités et prestations techniques se sont améliorées à la suite de l'assistance technique qui leur a été fournie dans le cadre des stratégies adoptées. Les informations dont nous disposons sur l'évaluation des projets de renforcement de la capacité institutionnelle sont toutefois limitées et n'apportent pas d'éléments suffisamment probants des résultats de l'aide fournie.
44. La plupart des projets consacrés au secteur informel visent à promouvoir et à réorienter les politiques nationales à long terme en faveur dudit secteur. Deux facteurs institutionnels facilitent le processus de réforme des politiques:
- l'alliance des petites et micro-entreprises aux niveaux national et régional, qui renforce leur capacité de négocier avec les décideurs;
  - l'institutionnalisation des programmes qui au départ avaient été prévus à titre provisoire ou dans le cadre d'une action sociale d'urgence.
45. On trouvera ci-après un examen plus détaillé du premier facteur. En ce qui concerne le second, les éléments à prendre en considération sont la mise en place d'un cadre juridique

<sup>7</sup> Le BIT a fourni, dans le cadre de projets, une assistance au Programme national d'appui à la micro et à la petite entreprise (PRONAMYPE – Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa), une composante du plan de développement national du Costa Rica pour 1990-1994, intitulé «Développement soutenu dans la justice sociale» (Desarrollo Sostenido con Justicia Social), et au Programme d'appui au secteur informel (PASI – Programa de Apoyo al Sector Informal), une composante du programme social national mis en place au Honduras en 1990.

propice à une structure permanente; son rôle par rapport aux autres organes de décision et ministères compétents en matière de secteur informel; et l'autonomie financière, dans la mesure où de nombreux programmes dépendent largement d'un financement extérieur.

**b) Constitution de réseaux et d'alliances**

**46.** La deuxième forme de stratégies d'appui institutionnel mises en place par l'OIT consiste à créer et à développer des réseaux et des alliances entre producteurs et travailleurs du secteur informel et entre des institutions gouvernementales et non gouvernementales concernées par le secteur informel. Ces stratégies ont été développées en réponse aux faits suivants:

- l'évolution et l'expansion d'organisations locales, qu'il est devenu nécessaire de regrouper;
- la multiplicité de programmes, d'institutions et d'ONG, qu'il est devenu nécessaire de coordonner;
- la demande croissante d'une assistance technique pour mettre au point des stratégies et des méthodologies.

**47.** Dans la plupart des cas, ces réseaux ont pour principales fonctions l'échange et la diffusion d'informations, le regroupement des données d'expérience, l'harmonisation des concepts, des stratégies et des méthodologies et la coordination de l'action.

**48.** Le projet PROMICRO est un exemple de cette stratégie <sup>8</sup>. Il vise notamment à établir des comités nationaux et régionaux d'organisations de micro-entrepreneurs et un forum régional dédié aux programmes nationaux. PROMICRO a joué un rôle important dans la création de comités nationaux de micro-entrepreneurs dans les pays suivants: Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua et Panama, ainsi que dans l'établissement du Comité des micro-entrepreneurs d'Amérique centrale (COCEMI), qui représente les six comités nationaux de micro-entrepreneurs. Un autre exemple est fourni par le projet sous-régional visant à aider les travailleuses à domicile en Asie <sup>9</sup>, qui a contribué à la création d'une organisation nationale de travailleurs à domicile aux Philippines et d'un réseau de travailleurs à domicile à Chiangmai, en Thaïlande.

**49.** Lors de l'évaluation de ces projets, il est apparu que l'organisation nationale des travailleurs aux Philippines (PATAMABA) avait, depuis sa création, été associée par le gouvernement philippin à des mécanismes consultatifs sur les questions de politique concernant ou affectant les travailleurs à domicile (telles que la sécurité sociale). Le réseau de travailleurs à domicile de Chiangmai (HOMENET) a canalisé de manière plus systématique vers les groupes de travailleurs à domicile les services commerciaux, techniques et financiers fournis par les institutions officielles. Le COCEMI et six comités nationaux de micro-entrepreneurs d'Amérique centrale ont amené les gouvernements et le secteur privé traditionnel à reconnaître les micro-entrepreneurs en tant qu'acteurs sociaux.

**50.** Dans le cadre de la création de comités nationaux et régionaux de micro-entrepreneurs, un des éléments à prendre éventuellement en considération est la mesure dans laquelle ces

<sup>8</sup> Programme sous-régional de promotion des organisations, des structures et des programmes d'appui aux micro-entreprises en Amérique centrale.

<sup>9</sup> RAS/91/M14/DAN: Les travailleuses et le nouveau système de sous-traitance à domicile en Thaïlande, en Indonésie et aux Philippines.

comités représentent le secteur dans son ensemble. L'exemple du COCEMI en Amérique centrale montre que les associations nationales de micro-entrepreneurs ne concernent qu'un pourcentage très limité du nombre réel de travailleurs du secteur informel.

51. Grâce aux échanges d'idées et de données d'expérience que permettent les réseaux, les stratégies et les politiques visant le secteur informel devraient devenir plus efficaces et durables.

#### **IV. Création d'organisations dans le secteur informel et renforcement de leurs capacités**

52. La création d'organisations dans le secteur informel et le renforcement de leurs capacités font partie d'une stratégie qui consiste à concevoir et développer des programmes communautaires d'entraide en faveur des producteurs et des commerçants et d'autres personnes économiquement actives dans ce secteur. Les éléments de cette stratégie sont les suivants:

- mobiliser progressivement les ressources financières, techniques et humaines des participants pour les inciter à devenir autonomes;
- inciter les participants à s'améliorer et à réaffirmer leur identité sociale;
- constituer des organisations de petits producteurs et de micro-entrepreneurs et les renforcer;
- assurer la reconnaissance et la représentation institutionnelles des participants à haut niveau.

53. L'approche participative adoptée pour l'exécution des projets permet d'en obtenir des bénéfices plus durables, car les populations cibles reçoivent une formation visant à leur permettre d'entreprendre et de gérer elles-mêmes leurs projets de développement. Ainsi, la capacité d'autogestion des organisations créées est déterminante pour leur pérennité. Grâce aux projets qui font l'objet de la présente évaluation, des organisations de petits producteurs ont pu améliorer leur capacité de mettre en place des programmes de prêt, de créer des ateliers communs et de négocier avec les autres acteurs sociaux.

54. Une autre question importante pour la viabilité d'un projet est celle des activités lucratives qui s'offrent aux organisations commerciales mises en place. Comme le nombre d'entre elles dépendent de subventions des collectivités locales ou de l'assistance fournie au titre du projet, elles cessent d'être viables lorsque cette aide extérieure disparaît. Il s'est avéré difficile de trouver d'autres sources de revenus (cotisations, redevances pour services rendus, opérations commerciales). Le problème est aggravé par le fait que les organisations commerciales en question n'ont aucun lien avec les institutions du secteur formel, ce qui les empêche de mobiliser des ressources et d'influer sur les décisions des pouvoirs publics.

55. Plusieurs solutions sont actuellement à l'essai dans le cadre de divers projets, tels que la participation d'associations à la fourniture de services d'utilité publique ou sociale à leurs adhérents (s'agissant des seconds, on fait principalement référence aux programmes de création de mutuelles, d'assurance maladie).

56. Enfin, la viabilité des organisations dépend de leur statut juridique et institutionnel. Toutefois, on ne s'est pas encore suffisamment intéressé à la question de savoir quel serait le statut le plus favorable.
57. La probabilité qu'un projet continue à produire des résultats après son achèvement dépend également du contexte économique et politique global. A cet égard, il convient d'agir aux niveaux de la macroéconomie, des institutions et des pouvoirs publics pour compléter les mesures prises au niveau local.
58. Les projets menés par l'OIT au Mali, au Togo, au Rwanda, au Bénin et au Burkina Faso montrent que le succès des mutuelles d'épargne et de crédit, qui ont vocation à faciliter l'accès aux ressources financières, repose sur un savant compromis entre solidarité sociale et rentabilité économique (la qualité des services, le rendement de l'épargne et la maîtrise des coûts). Si l'on veut assurer la viabilité à long terme des mutuelles de crédit, il convient de jeter des ponts entre elles et le système financier formel. Au Rwanda, par exemple, la Confédération des associations d'artisans (KORA) a utilisé l'épargne accumulée pour créer, en 1986, une banque associée à la Banque populaire. Comme l'a montré le projet exécuté au Burkina Faso, l'épargne des adhérents peut être utilisée comme garantie auprès des établissements financiers traditionnels, plutôt que comme source de financement direct. Cependant, les banques sont généralement réticentes à l'égard des personnes à faibles revenus, même si elles sont regroupées en organisation. Il serait donc nécessaire de réformer les systèmes bancaires de façon à les adapter aux besoins et à la situation particulière des petits emprunteurs. A la fin de la phase préparatoire du projet exécuté au début de 1995 au Burkina Faso, les principales difficultés auxquelles était confronté le programme de crédit étaient les faibles montants prêtés par les banques, la durée et le coût d'instruction des demandes et la brièveté des délais de remboursement.
59. Une autre question est l'éventuelle collaboration des partenaires traditionnels de l'OIT (organisations de travailleurs et d'employeurs) avec les organisations du secteur informel. Cette question n'a été abordée que récemment. Le rapport sur le travail dans le monde consacré aux relations professionnelles<sup>10</sup> insiste justement sur la nécessité de coopérer avec les travailleurs, de plus en plus nombreux, du secteur informel, et sur le fait que de nombreuses organisations de travailleurs y sont disposées.

## 1. Infrastructure, création d'emplois et conditions de vie

60. L'OIT a conçu et développé des programmes d'infrastructure ayant vocation à créer des emplois faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse et aux ressources locales. L'expérience a montré que ces programmes conviennent bien aux travaux d'infrastructure visant à fournir des services aux populations locales. Outre qu'ils permettent de créer des emplois, ces travaux permettent d'améliorer énormément les conditions de vie, et donc les conditions de travail, des travailleurs du secteur informel.
61. Cette formule a été utilisée pour la première fois en milieu urbain à la fin des années quatre-vingt. Depuis 1989, l'OIT a mis en place un sous-programme combinant plusieurs moyens d'action:
- recherche appliquée et études visant à déterminer les problèmes de fond et les possibilités d'appliquer cette formule en situation réelle dans un contexte national;

<sup>10</sup> *Le travail dans le monde, 1997-98: relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, BIT, Genève, 1997.

- projets pilotes destinés à affiner la formule et à en décrire les modalités;
  - projets de coopération technique, services consultatifs et séminaires destinés à diffuser les meilleures pratiques, à renforcer les capacités nationales et à apporter une aide à la formulation de politiques d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre.
- 62.** Cette formule préconise, pour les petits travaux, l'adoption d'une stratégie reposant sur la participation de la population locale, dans laquelle les travaux à réaliser sur place peuvent être exécutés par les membres de la communauté en partie sur la base de l'autoassistance plutôt que sous la forme d'un travail salarié. Cette manière de procéder fait la part belle à l'initiative locale. La collectivité, par le biais d'une organisation locale, détermine ses besoins d'infrastructure, trouve parmi ses membres les moyens humains et financiers nécessaires et négocie les contrats pour l'exécution des travaux urbains avec l'administration compétente.
- 63.** L'expérience montre que les travaux effectués de cette manière sont généralement de bonne qualité, que la productivité est élevée et que les méthodes de construction utilisées sont peu coûteuses. On a constaté également que les travaux d'infrastructure ont une incidence bénéfique directe sur les conditions de vie et de travail en améliorant le contexte matériel et commercial et le bien-être tout en développant la confiance et la satisfaction procurées par le travail que l'on réalise soi-même.
- 64.** Malgré la réussite des projets sur le plan socio-économique, il a été difficile de pérenniser l'infrastructure mise en place. Il a été facile de faire participer la population locale aux travaux (travail non rémunéré), mais les capacités locales étaient insuffisantes pour obtenir des effets durables.
- 65.** Les projets réalisés ont montré que l'effet positif de l'amélioration de l'infrastructure sur les ventes a été limité par des contraintes qui pèsent plus directement sur les entrepreneurs du secteur informel, telles que l'insuffisance du capital d'exploitation, de moyens de formation et de débouchés, d'où la nécessité d'une approche globale tenant compte de tous ces problèmes.
- 66.** Ces projets nous ont également fourni des enseignements sur le plan technique. L'évaluation de l'aptitude d'une collectivité à effectuer les travaux est déterminante pour fixer le niveau de participation de celle-ci et les besoins en matière d'appui technique externe. Le contexte socio-économique du projet d'infrastructure prioritaire retenu par une collectivité peut être décisif pour la réussite de ce dernier et doit donc être apprécié avec soin.
- 67.** D'après les conclusions de différents travaux de recherche, plusieurs problèmes influent sur l'utilisation de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction:
- les établissements de formation apprennent aux spécialistes et aux techniciens à n'utiliser que des techniques à fort coefficient de capital financées par des sources non locales;
  - les procédures d'appel d'offres et d'attribution de marchés excluent les petits entrepreneurs et ceux du secteur informel et favorisent les grandes entreprises capitalistiques.
- 68.** Ces conclusions montrent qu'il est important d'agir au niveau politique et institutionnel, parallèlement au projet mené sur le terrain, pour promouvoir la formule des travaux

d'infrastructure faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse et améliorer les conditions de vie et de travail dans les zones urbaines.

## **2. Réforme des politiques et systèmes de formation**

**69.** Trois grandes stratégies destinées à répondre aux besoins de formation du secteur informel urbain ont été étudiées de façon plus approfondie:

- adapter les systèmes de formation aux besoins des petites entreprises et des petits entrepreneurs;
- concevoir de nouvelles méthodes de formation plus adaptées au secteur (moyens de formation peu coûteux, matériel didactique conçu spécialement pour les personnes peu alphabétisées);
- concevoir de nouveaux systèmes de formation basés sur les moyens actuels d'acquisition des savoirs et sur le transfert de compétences dans le secteur informel, tels que l'apprentissage traditionnel.

**70.** L'étude des politiques et systèmes de formation, les missions d'examen des politiques et les services consultatifs techniques ont permis de mettre en relief les problèmes ci-après en ce qui concerne la formation dans le secteur informel:

- l'hétérogénéité du secteur informel crée des besoins de formation différents qui appellent des solutions différentes;
- la réussite professionnelle et la mobilité des individus, de même que l'amélioration des compétences techniques, sont intimement liées à l'acquisition de savoirs scolaires de base;
- la discrimination dont font l'objet les femmes dans le domaine de la formation est un obstacle majeur au développement de l'emploi des femmes et à leur aptitude à occuper un emploi générateur de revenus;
- les systèmes de formation traditionnels ne peuvent répondre aux besoins du secteur informel car:
  - les conditions d'entrée sont trop restrictives;
  - les cours manquent de souplesse et sont trop uniformisés;
  - les cours sont surtout adaptés au secteur formel;
  - les méthodes de formation sont conçues à l'intention de personnes instruites;
  - les frais sont trop élevés;
  - les horaires et le lieu de la formation sont inadaptés à la charge de travail des travailleurs du secteur informel.



- 71.** Le système d'apprentissage traditionnel convient bien au secteur informel. Toutefois, pour maximiser son efficacité, il faut tenir compte des problèmes suivants:
- l'apprentissage traditionnel est fondé sur les techniques et les idées des précédentes générations;
  - en raison de la division traditionnelle du travail, les places de formation sont plus rares pour les femmes;
  - les aspects théoriques ne sont pratiquement pas enseignés en raison de la nature de l'apprentissage.
- 72.** Adapter les systèmes de formation au secteur informel exige que des mesures soient prises tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. Dans le premier cas, on s'intéressera principalement à la conception de méthodes d'évaluation des besoins de formation, à l'exécution des programmes de formation et au recyclage des formateurs et des autres acteurs du système, ainsi qu'à l'accès aux sources de financement. Dans le deuxième cas, on cherchera à sensibiliser les autorités nationales compétentes en matière de formation aux besoins du secteur informel, à montrer à ces autorités comment évaluer ces besoins, et à adapter les politiques nationales dans ce domaine aux priorités du secteur.
- 73.** En ce qui concerne le niveau microéconomique, la formation intégrée à la production est l'un des moyens utilisés pour faire profiter le secteur informel des systèmes de formation traditionnels et non traditionnels. Il s'agit comme son nom l'indique d'intégrer la formation aux activités de production effectives dans le cadre de programmes de formation professionnelle structurés. Les stagiaires perçoivent un salaire tout en apprenant, et une partie des frais de formation est couverte par les ventes. Le stage doit durer un cycle de production complet, de la conception à la vente. Les enseignements tirés de plusieurs projets montrent que cette méthode de formation est particulièrement efficace pour le transfert de compétences relatives aux techniques et aux équipements modernes, et aussi pour la formation de personnes à faibles revenus qui ne peuvent se permettre de renoncer à un salaire pendant une période relativement longue.
- 74.** Une autre méthode de formation novatrice consiste à charger des équipes mobiles, issues généralement du personnel de terrain des ministères nationaux et des ONG, de dispenser des conseils techniques. La formation concerne les besoins immédiats des travailleurs et vise à apporter à des individus ou à des petits groupes une assistance sur le lieu même de leur travail.
- 75.** L'approche communautaire nécessite des méthodes et des instruments participatifs permettant d'évaluer les besoins de formation et les débouchés. Le contenu de la formation, les programmes de cours et les matériels de formation sont conçus spécialement pour le public visé, c'est pourquoi ils nécessitent l'intervention d'instructeurs capables d'adapter la formation au coup par coup.
- 76.** En ce qui concerne les programmes d'apprentissage traditionnels, les stratégies ci-après ont été mises au point pour améliorer la qualité de la formation:
- formation complémentaire destinée aux apprentis et couvrant les aspects théoriques du commerce, de la gestion, des techniques et de la santé et de la sécurité au travail;
  - fourniture de services consultatifs avant, pendant et après la période d'apprentissage, par exemple orientation professionnelle, information sur les conditions d'apprentissage et les places d'apprentissage disponibles, et aide à la résolution des conflits;

- fourniture d'un appui aux artisans qui forment des apprentis pour les aider à améliorer les méthodes d'apprentissage, la productivité, les produits et les matériels de formation et à favoriser les échanges avec les autres artisans intéressés.

77. L'amélioration des activités de formation au niveau microéconomique n'est possible et viable que si elle fait partie d'une politique de stratégie nationale. Il est par ailleurs indispensable de veiller à ce que les projets de formation ne soient pas conçus sans tenir compte des autres moyens nécessaires au secteur informel, tels que l'accès au crédit, l'infrastructure et le dispositif législatif ou réglementaire, qui sont indispensables si l'on veut que les compétences acquises soient utilisées au mieux.

### **3. Amélioration de la protection sociale des travailleurs**

78. Le rapport du Directeur général présenté à la Conférence de 1991 indique deux domaines dans lesquels il convient d'améliorer la protection sociale des travailleurs du secteur informel: la santé et la sécurité au travail et la sécurité sociale.

#### **a) Sécurité et santé au travail**

79. Le problème des mauvaises conditions de travail dans le secteur informel est régulièrement soulevé dans les travaux de recherche et les enquêtes. La majorité des travailleurs du secteur informel urbain vivant dans des quartiers pauvres, les mauvaises conditions de vie et de travail se traduisent par une plus grande vulnérabilité à la maladie et des problèmes de santé. Les projets de l'OIT tels que le projet INTERDEP mené à Dar es-Salaam, Manille et Bogotá, et le projet sous-régional pour les travailleurs à domicile mené en Asie, ont permis, dans le cadre d'initiatives pilotes, de tester en grandeur nature des stratégies faisant appel aux ressources communautaires et locales et reposant sur:

- la fourniture de services dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail par le système de santé publique;
- la formation d'individus du groupe cible en vue de recenser les problèmes dans ledit domaine;
- des méthodes permettant d'améliorer les conditions de travail à moindre coût.

80. Les enseignements, dont on trouvera ci-après les plus importants, tirés des projets en cours permettent d'esquisser le cadre des travaux futurs.

- La création de nouvelles structures peut être évitée. Au sein de la collectivité, il existe des ressources et des structures qui peuvent être utilisées pour mener des activités promotionnelles, éducatives et préventives (dispensaires, ONG et opérateurs du secteur informel). La formation en matière de sécurité et de santé au travail doit donc être simple et concrète.
- Le système public de soins de santé primaires au niveau communautaire possède certains avantages par rapport au système traditionnel de l'inspection du travail, en particulier sa présence au niveau local. De plus, il s'agit d'une institution nationale. Toutefois, le montant insuffisant des ressources publiques affectées aux services sociaux de base est une véritable contrainte, aussi n'est-il pas certain que les services de santé préventive aient une place garantie dans les programmes sociaux.

- Le recours au système public de santé ne peut être une solution viable que si cette dernière est appuyée par une politique nationale appropriée. Il convient par ailleurs de mettre à la disposition des personnels de santé des programmes de formation institutionnalisés intégrant les questions de sécurité et de santé au travail, de donner clairement mandat aux unités de soins primaires de s'occuper de ces questions et de veiller à une collaboration effective entre les ministères du Travail et les ministères de la Santé.
- Pour la plupart des travailleurs du secteur informel, conditions de travail et conditions de vie sont indissolublement liées. L'insuffisance d'infrastructures et de services de base se traduit par de mauvaises conditions de travail. Une amélioration durable de ces dernières passe principalement par une amélioration de l'infrastructure et des services de base dans les zones urbaines pauvres. Le rôle des administrations locales chargées de l'investissement dans ces domaines est ici crucial. Faciliter le dialogue entre les pouvoirs locaux, les personnels des services de santé publique, les ONG qui s'occupent des questions de santé et les entreprises et les travailleurs du secteur informel serait un premier pas vers des réformes dont l'urgence s'impose.
- En s'organisant, les travailleurs du secteur informel peuvent mieux s'occuper des problèmes liés à leurs conditions de travail, car ils peuvent ainsi mettre en place des projets reposant sur l'entraide et dialoguer plus facilement avec les institutions prestataires de services.

## **b) Sécurité sociale**

- 81.** Les obstacles à l'extension des systèmes de sécurité sociale traditionnels aux travailleurs du secteur informel et à leurs familles sont attestés par de nombreuses études. Ces travailleurs ne peuvent adhérer à titre volontaire aux régimes nationaux de sécurité sociale. La plupart appartiennent à des catégories exclues du bénéfice de ces derniers. On estime que 75 pour cent des pays prévoient une telle exclusion. De nombreux régimes refusent également les entreprises inférieures à une certaine taille ou les travailleurs dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil.
- 82.** Certaines conventions et recommandations de l'OIT<sup>11</sup> fournissent les notions et les normes nécessaires pour la formulation des politiques relatives à la sécurité sociale. Aux fins de la conception de nouvelles approches en matière de sécurité et de protection sociales, le programme de sécurité sociale de l'OIT a adopté une définition plus large de la notion de sécurité sociale en vertu de laquelle les ménages et les individus doivent percevoir des prestations, au titre de dispositifs publics ou collectifs destinés à les protéger contre les principales atteintes à leur niveau de vie et à satisfaire leurs besoins de base.
- 83.** Quatre grandes stratégies permettant de faire bénéficier les travailleurs du secteur informel et les personnes à leur charge d'un régime de sécurité sociale ont été identifiées:
- régimes d'assurance spéciaux;
  - assistance sociale (dans les domaines de la santé, de la nutrition et l'éducation);
  - réforme du système d'assurance sociale du secteur formel et extension de ce système au secteur formel;

<sup>11</sup> 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.

- programmes de sécurité sociale novateurs.
- 84.** Le problème avec la première stratégie, c'est qu'il faudra de nombreuses années et d'importantes ressources financières pour étendre la couverture sociale aux travailleurs du secteur informel; avec la deuxième, c'est qu'il faut disposer d'une administration capable de déterminer et d'atteindre les groupes cibles.
- 85.** De nombreuses études ont été entreprises par l'OIT sur l'extension et la réforme du système d'assurance sociale du secteur formel. Toutefois, des études de cas par pays ont montré qu'il est impossible de couvrir l'ensemble du secteur informel par l'extension des régimes d'assurance du secteur formel. On a estimé que seulement 50 pour cent du groupe cible pourrait bénéficier des régimes existants.
- 86.** Un autre moyen de faire bénéficier le secteur informel d'une sécurité sociale est celui fourni par les régimes de sécurité sociale dits novateurs. Il s'agit pour la plupart de systèmes de microassurance reposant sur le groupe ou la collectivité et destinés à satisfaire les besoins fondamentaux de leurs adhérents (soins aux enfants, caisses mutuelles d'assurance maladie, fonds d'allocation-décès et fonds d'épargne de secours). Il arrive qu'un groupe ou une collectivité passe avec le service public un contrat en vertu duquel ce dernier apporte des prestations de sécurité sociale aux intéressés si ceux-ci apportent des améliorations à l'infrastructure locale. Le plus souvent cependant, le groupe s'adresse à un prestataire local qu'il rémunère grâce aux cotisations perçues par la caisse mutuelle.
- 87.** Jusqu'en 1996, rares avaient été les projets pilotes menés dans ce domaine. Depuis, et surtout avec la création du programme STEP<sup>12</sup>, le concept de microassurance a été développé et ses possibilités démontrées, surtout dans le centre et l'ouest de l'Afrique.
- 88.** La création de programmes reposant sur la participation de la population locale a été une réussite. Mais on relève une grande hétérogénéité des programmes selon le niveau des prestations et l'efficacité de leur organisation et de leur gestion.
- 89.** Plusieurs études portant sur l'efficacité des programmes de microassurance mis en place en Afrique ont permis de tirer les enseignements suivants:
- le succès de ces programmes est subordonné à trois conditions: simplicité, faible coût et proximité. Une certaine souplesse est également nécessaire pour permettre aux adhérents de faire des versements lorsqu'ils le peuvent, en fonction de leurs revenus du moment;
  - les régimes proposés doivent être adaptés aux besoins spécifiques des bénéficiaires potentiels;
  - on peut améliorer l'efficacité des programmes de microassurance en prévoyant des délais de carence pour les nouveaux adhérents, des contrôles destinés à éviter les abus, un système de ticket modérateur ou de plafonnement des montants remboursés et, éventuellement, une adhésion obligatoire au niveau de la famille, de l'association ou du groupe cible;
  - compte tenu de l'apparition récente de ce type de programmes, leur viabilité à long terme n'a pas pu encore être appréciée;

<sup>12</sup> Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

- l'exemple des sociétés d'assistance médicale créées en Afrique du Sud et au Zimbabwe montre comment les programmes de microassurance pourraient se développer à l'avenir jusqu'à devenir de grands organismes, voire, à terme, s'affilier aux régimes d'assurance maladie obligatoires. Toutefois, on dispose de peu d'informations sur les autres programmes mis en place et sur les possibilités de regroupement.

#### 4. Réforme du cadre juridique

90. Si l'on veut libérer le potentiel du secteur informel urbain et améliorer la protection des travailleurs, il convient de créer un cadre juridique et politique propice.
91. Un des problèmes à cet égard est le non-respect des lois et règlements régissant le commerce et l'emploi dans le secteur informel. Ce problème se pose aux autorités nationales et aux autorités locales, qui sont pour nombre d'entre elles partagées entre le souci d'aider le secteur à promouvoir l'emploi ou à réduire la pauvreté, et la nécessité de faire respecter le droit. Quelle solution adopter: la déréglementation ou un respect plus strict des normes en vigueur?
92. La plupart des activités de l'OIT dans ce domaine ont consisté en travaux de recherche. Certains tendent à montrer qu'il faut bien distinguer les règles édictées dans l'intérêt général ou dans celui des groupes défavorisés de celles qui constituent des contraintes administratives, bureaucratiques ou financières. D'autres ont montré qu'il est difficile de faire la distinction entre le travail non formel, non permanent, et les unités de production informelle, car certaines petites entreprises peuvent avoir été créées exclusivement en vue d'accroître la flexibilité du travail et d'en réduire le coût, et leur survie dépend donc d'une entreprise mère. Dans ce cas, de nouvelles formes de réglementation sont nécessaires car les dispositions légales existantes ne sont pas applicables. Toutefois, la totalité des normes du travail doivent en principe s'appliquer aux salariés du secteur informel. Cette approche a été encouragée par le Directeur général dans son rapport à la Conférence de 1991, qui préconisait la mise en œuvre progressive des normes et législations du travail dans le secteur informel, mais sans compromettre les normes relatives aux droits de l'homme fondamentaux et aux formes d'emploi abusif.
93. D'un point de vue pratique, l'OIT a suscité et organisé un dialogue entre les partenaires sociaux et les autres acteurs institutionnels pour déterminer les mesures et réformes qui pourraient être adoptées pour améliorer le cadre législatif et réglementaire. En ce qui concerne la promotion de la législation du travail, des études ont montré qu'une des conditions de l'application de cette législation est l'existence de rapports clairement définis entre employeurs et salariés. De fait, la législation du travail n'est pas applicable dans la plus grande partie du secteur informel, où domine l'emploi indépendant et familial. Pour accroître les chances de la voir s'appliquer dans ce secteur, les études réalisées préconisent les moyens suivants:
- définir et décomposer le secteur informel de façon plus précise, par activité, niveau de productivité et situation dans l'emploi;
  - faire mieux comprendre la nature temporaire des relations d'emploi;
  - réexaminer la définition et le rôle du travail familial;
  - procéder aux révisions nécessaires de la législation du travail en fonction des conditions propres au secteur informel.

- 94.** Concernant les règles régissant la création et le fonctionnement des entreprises du secteur informel, des études et des projets ont montré que, à côté de la méconnaissance des prescriptions légales et de leur inobservation, il existe une relation très étroite entre le degré de légalité et la marche des affaires. Toutefois, il existe des obstacles tels que la fastidieuse procédure d'enregistrement et les sommes qu'il faut déboursier pour être en règle avec la législation. Les pouvoirs publics doivent donc simplifier et rationaliser les règles d'enregistrement et la fiscalité des entreprises pour favoriser la croissance et la transformation des entreprises du secteur informel. Il convient en outre d'éviter de fixer des exigences minimales en matière d'incitation (droits de douane réduits pour l'importation du matériel, subventions à l'exportation ou possibilité de soumissionner pour les marchés publics, etc.).
- 95.** Il est également urgent de sensibiliser les Etats à la nécessité de promouvoir et de faire respecter les règles régissant la sous-traitance entre entreprises du secteur formel et acteurs du secteur informel. Ces dernières années, le nombre de contrats de sous-traitance a augmenté et l'absence de réglementation a considérablement accru la vulnérabilité des opérateurs du secteur informel, en particulier les femmes.
- 96.** Les enseignements tirés des projets montrent par ailleurs que la mise à disposition de terrains, de locaux et d'infrastructures favorise le respect de la réglementation.
- 97.** L'expérience acquise de première main par l'OIT dans le cadre de l'assistance qu'elle apporte aux Etats désireux de réformer leur législation est claire: la réforme est un processus long et complexe qui fait intervenir de nombreux acteurs et institutions aux niveaux national et local. Certaines réformes doivent être entreprises au niveau local, d'autres à des niveaux plus élevés. Le dialogue social est nécessaire, et le secteur informel doit lui aussi avoir voix au chapitre.

## **5. Evaluation des politiques macroéconomiques**

- 98.** La conclusion générale tirée des nombreux travaux de recherche de l'OIT est que les grandes politiques macroéconomiques adoptées par de nombreux pays dans le cadre de programmes de stabilisation ou d'ajustement structurel ont souvent accéléré le processus d'informalisation de l'économie, le secteur informel devenant davantage une soupape de sécurité qu'un secteur véritablement productif.
- 99.** Il conviendrait donc en premier lieu d'évaluer l'incidence de ces politiques sur le niveau et la structure de l'emploi d'un point de vue macroéconomique, puis en deuxième lieu leur incidence sur les marchés du travail, qui évoluent également au cours du processus de transformation et de restructuration, et troisièmement la manière dont certains groupes, en particulier les plus vulnérables, seront affectés.
- 100.** Les résultats de cette évaluation permettront aux décideurs de parer à d'éventuelles conséquences négatives sur le plan social et doivent donc être utilisés pour la conception des grandes politiques macroéconomiques destinées aux futurs programmes d'ajustement structurel. Les coûts sociaux de ces programmes pourraient être minimisés, et les mesures correctives concerneraient seulement la sécurité et la protection sociales. Les principales conclusions des travaux de l'OIT sont résumées ci-après.
- 101.** Il est de notoriété publique que la plupart des pays en développement ont un parti pris favorable au secteur formel. Les politiques d'ajustement structurel semblent avoir des effets négatifs sur le secteur informel, à tel point que les flux de main-d'œuvre vers ce secteur augmentent sans entraîner l'accroissement de sa capacité productive. Il convient par conséquent d'éviter de prendre des mesures visant à réorienter la structure de la

production ou à influencer sur la structure de la demande par des mesures de redistribution fiscale ou du revenu en faveur du secteur formel, et le cadre légal devrait être à tout le moins neutre.

- 102.** Il importe de développer des politiques macroéconomiques propres à stimuler la croissance dans l'ensemble de l'économie urbaine. Faute d'un équilibre à ce niveau, le secteur formel restera la principale source de croissance, confinant le secteur informel au rôle de simple soupape de sécurité.
- 103.** Dans une économie en croissance, le revenu réel des ménages devrait augmenter, et donc la demande de produits et services du secteur informel diminuer. Si tel est le cas, les unités de production du secteur informel doivent normalement réagir en transformant leur capacité de production pour se rapprocher du secteur formel. L'objectif devrait donc être d'accélérer ce processus de transformation afin que le secteur informel puisse répondre efficacement aux nouvelles demandes découlant du développement socio-économique.
- 104.** Il semble tout aussi important de tisser des liens de complémentarité entre les entreprises des deux secteurs par des mesures nationales appropriées. A cette fin, il convient de garder à l'esprit leur pouvoir de négociation inégal. Il convient alors de s'assurer que les contrats passés entre eux, notamment s'il s'agit de sous-traitance, sont équilibrés, ce qui suppose un renforcement des organisations de micro-entreprises et un cadre législatif et réglementaire assorti de sanctions efficaces.

## **V. Futures priorités des programmes et grandes orientations**

- 105.** On trouvera ci-après un résumé des conclusions et recommandations découlant de l'analyse des grands problèmes que l'on vient d'examiner.

### **1. Mesures du secteur informel**

- 106.** Un grand pas a été accompli dans l'évaluation statistique du secteur informel avec l'adoption d'une série de directives par la 15<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST). Il est clair que ces directives ont apporté aux instituts nationaux de statistiques une aide précieuse dans leur étude du secteur informel, et ont donc contribué à leur propre institutionnalisation. Il reste toutefois certains problèmes à régler en ce qui concerne la comparabilité internationale des données.
- 107.** Il convient donc de suivre de près et d'évaluer les travaux actuels et futurs dans les domaines suivants:
- adaptation des directives à l'étude statistique du secteur informel en fonction des particularités du pays;
  - intégration des directives de la CIST aux systèmes statistiques nationaux;
  - renforcement des capacités nationales de collecte et d'analyse des statistiques sur le secteur informel urbain;
  - amélioration de la comparabilité internationale des statistiques sur le secteur informel; l'analyse des données sous l'angle des problèmes d'égalité entre les sexes doit faire l'objet d'une attention particulière.

**108.** Faute de donner une suite appropriée aux enquêtes sur le secteur informel, on risque d'obtenir, lors des prochaines enquêtes, un taux de réponse moins bon. Aussi, chaque fois que cela est possible, il convient d'en utiliser les résultats pour la conception et la mise en œuvre des programmes d'appui et des projets de coopération technique.

## **2. Amélioration du potentiel productif des entrepreneurs du secteur informel**

**109.** Concernant les programmes nationaux ciblés, on peut dire que l'aptitude des structures nationales à toucher les groupes visés est un critère essentiel de leur efficacité. Ces programmes sont confrontés à deux grandes difficultés, à savoir la viabilité financière et la durée de vie des institutions. Un autre problème est de savoir si, et de quelle manière, ces programmes peuvent influencer sur les grandes politiques et institutions nationales de manière à apporter un appui durable aux unités productives du secteur informel urbain.

**110.** Lorsqu'un programme national ciblé est mis en œuvre, il faut veiller en particulier à :

- identifier le groupe cible et obtenir son adhésion;
- évaluer dans quelle mesure le groupe cible a eu connaissance du programme;
- évaluer l'efficacité du programme auprès du groupe cible;
- s'assurer de la viabilité du cadre institutionnel;
- compléter le programme par des mesures destinées à peser sur la politique nationale en vue de créer un contexte propice à la croissance et à l'expansion des micro-entreprises.

**111.** Pour traiter les problèmes du secteur informel urbain, l'OIT doit, dans le cadre et en partenariat avec ses mandants, collaborer avec l'ensemble des acteurs concernés, par exemple, les autorités locales, les ministères de la Santé publique, les organisations communautaires et les ONG, etc. Par ailleurs, les stratégies mises au point jusqu'à maintenant n'ont fait qu'effleurer la question du rôle que pourraient jouer les organisations de travailleurs et d'employeurs dans l'amélioration du potentiel productif du secteur informel urbain. Ce rôle devrait donc faire l'objet d'un examen plus poussé.

**112.** Concernant la constitution de réseaux et d'alliances, il faudrait, à l'avenir, s'intéresser à la manière de renforcer la base des comités nationaux et régionaux de micro-entrepreneurs afin qu'ils restent représentatifs de l'ensemble du secteur.

## **3. Création d'organisations dans le secteur informel et renforcement de leurs capacités**

**113.** Les stratégies fondées sur la participation des populations locales et l'entraide, et qui visent à fournir des services dans les domaines de la formation, de la commercialisation, des techniques et de la finance, ont fait la preuve de leur efficacité dans les situations où les institutions officielles qui fournissent normalement ces services étaient inexistantes ou insuffisantes, ou n'étaient simplement pas préparées ou disposées à s'occuper des opérateurs du secteur informel urbain. On formulera cependant quelques observations. L'efficacité et la viabilité des organisations du secteur informel résultent en dernière analyse d'un grand nombre de facteurs, aussi bien internes qu'externes aux projets, au nombre desquels figure le fonctionnement même de l'organisation, qui cimente la



solidarité du groupe (la capacité d'autogestion occupe à cet égard une place essentielle). Par ailleurs, le contexte politique et économique influe sur ce fonctionnement et sur les activités productives du groupe. N'oublions pas non plus qu'il y a des limites à ce qu'un programme d'entraide permet d'obtenir. Ce type de programme est d'ailleurs rarement autosuffisant du point de vue financier une fois le projet achevé, ce qui nécessite alors de faire appel aux institutions locales et nationales.

**114.** Tous les futurs projets devront par conséquent comporter les volets suivants:

- mobilisation de ressources et de moyens suffisants pour renforcer la capacité d'autogestion des groupes d'entraide;
- établissement de liens avec des organismes extérieurs pour permettre aux petits producteurs et aux micro-entrepreneurs d'accroître leurs ressources et leurs actifs, d'acheter des équipements modernes ou de meilleure qualité et d'avoir un accès garanti à certains services;
- les institutions et autorités nationales et locales s'engagent à apporter un appui aux programmes d'entraide après la fin du projet;
- d'autres sources de revenu ont été trouvées pour assurer la viabilité des organisations après l'interruption de l'aide extérieure.

**115.** Il est tout aussi important de veiller à ce que l'évaluation des stratégies fondées sur la participation des populations locales et l'entraide porte également sur la possibilité de créer au sein de la collectivité et du secteur informel urbain des groupes plus actifs, mieux sensibilisés aux questions sociales et relativement indépendants. A cet égard, deux questions doivent être examinées de plus près:

- le choix d'un cadre juridique et institutionnel pour les organisations du secteur informel et la manière dont ce cadre influe sur leur efficacité et leur viabilité;
- l'hétérogénéité du secteur informel et, par conséquent, de ses organisations, et la manière dont elle influe sur le fonctionnement de ces dernières et sur la répartition des prestations entre leurs adhérents.

#### **4. Création d'emplois et amélioration des conditions de vie et de travail dans le secteur informel grâce à des travaux d'infrastructure**

**116.** L'efficacité des programmes d'infrastructure à forte intensité d'emploi dépend en dernière analyse de l'intégration, dans l'infrastructure de base et les politiques d'investissement d'un pays, tant au niveau local que national, de politiques à forte intensité d'emploi susceptibles d'induire des créations d'emplois nombreuses et à grande échelle. Les travaux d'infrastructure à forte intensité d'emploi ont également fait clairement la preuve de leur capacité d'améliorer les conditions de vie et de travail dans le secteur informel urbain. Comme nous l'avons déjà dit, conditions de vie et conditions de travail sont indissolublement liées: il n'est pas possible d'améliorer de façon significative et durable les secondes sans intervenir sur les conditions matérielles d'existence dans les quartiers urbains pauvres.

**117.** Toutefois, pour améliorer la viabilité à long terme des activités d'infrastructure, il convient d'envisager plus sérieusement la possibilité d'adopter, pour de tels projets, une approche

de programme intégré conjuguant travaux d'infrastructure et desserrement des autres contraintes du côté de l'offre (accès insuffisant à la formation, au crédit ou aux marchés par exemple).

## 5. Formation

**118.** L'OIT a beaucoup étudié la question de la formation dans le secteur informel urbain. Elle a également conçu pour ce dernier des méthodes de formation novatrices.

**119.** Les enseignements tirés des projets montrent que les activités de formation menées au niveau microéconomique doivent être prises en considération dans la politique nationale de formation si l'on veut que ces activités soient efficaces et viables à long terme. Il importe également de veiller à ce que les projets de formation ne soient pas conçus sans tenir compte des autres moyens dont a besoin le secteur informel, tels que l'accès au crédit, l'infrastructure et le dispositif législatif ou réglementaire, qui sont nécessaires pour que les compétences acquises soient utilisées au mieux.

## 6. Protection des travailleurs

**120.** Les projets pilotes destinés à améliorer la sécurité et la santé au travail par des stratégies fondées sur la participation des populations locales et l'entraide ont fait la preuve de leur efficacité. Les enseignements que l'on en a tirés montrent que l'on peut éviter de créer de nouvelles structures car les anciennes se prêtent bien à la fourniture de services d'éducation et de prévention, et elles ont l'avantage d'être implantées au niveau local. Un des problèmes cependant est l'insuffisance des ressources publiques affectées aux services sociaux de base, aussi n'est-il pas certain que les services de santé chargés de l'information et de la prévention aient une place garantie dans les programmes sociaux. L'organisation des travailleurs du secteur informel s'est révélée efficace pour régler les problèmes concernant les conditions de travail.

**121.** Le nombre d'initiatives prises dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail est limité et il faudrait mettre en place et évaluer, dans le cadre des programmes communautaires et des structures existantes (ONG, centres publics de soins et travailleurs du secteur informel), d'autres projets concrets de promotion de la sécurité et de la santé au travail.

**122.** En ce qui concerne la sécurité sociale, la création de programmes communautaires de microassurances a été un succès, mais les enseignements tirés des projets montrent une grande hétérogénéité au niveau des prestations et de la qualité de l'organisation et de la gestion. Les principaux facteurs de réussite de ces programmes sont la simplicité, le faible coût et la proximité. Comme la plupart de ces programmes sont de création récente, on ne dispose pas de suffisamment d'informations sur leur viabilité à long terme. Les futurs travaux devront donc s'intéresser à la question de savoir comment pérenniser ces structures, les multiplier et les regrouper.

## 7. Réforme du cadre légal

**123.** Plusieurs études ont montré que si l'on veut faire bénéficier le secteur informel de la protection offerte par la législation du travail, il est nécessaire de mieux comprendre la structure globale du secteur en identifiant ses différentes composantes et leur fonctionnement.

- 124.** De nouveaux projets doivent donc être entrepris pour étudier l'efficacité de la législation existante en vue de recueillir et d'analyser les informations nécessaires pour faire bénéficier le secteur informel de cette législation.
- 125.** En ce qui concerne les contrats de sous-traitance passés entre les entreprises du secteur formel et les opérateurs du secteur informel, il convient d'entreprendre des études visant à déterminer le meilleur moyen de réglementer ces contrats. En même temps, les gouvernements doivent être sensibilisés à la nécessité de recenser, d'une part, les activités du secteur informel qui ne peuvent être soumises à la réglementation existante et qui nécessitent des règles sur mesure, et, d'autre part, celles qui pourraient être soumises progressivement à ladite réglementation. Tous les projets menés dans ce domaine doivent tenir dûment compte des questions d'égalité entre les sexes, car les femmes sont les plus exposées à l'exploitation.

## **8. Evaluation des politiques macroéconomiques**

- 126.** De nombreuses études ont été menées au sein de l'OIT sur les processus à l'œuvre dans l'expansion spectaculaire du secteur informel urbain (urbanisation, migration des campagnes vers les villes, industrialisation à forte intensité de capital, modernisation du secteur public, mondialisation, etc.). Ces études ont le plus souvent mis l'accent sur les solutions plutôt que sur les problèmes. Il convient par conséquent d'analyser les divers aspects de la mondialisation, et en particulier son incidence sur le secteur informel, pour définir les axes de travail de l'OIT.
- 127.** Compte tenu de la place importante occupée par le secteur informel dans de nombreuses économies, toute politique de croissance doit considérer ce secteur comme une ressource précieuse, et donc se fonder sur des mesures macroéconomiques respectant un équilibre entre le secteur formel et le secteur informel.
- 128.** En ce qui concerne les politiques macroéconomiques en général et l'ajustement structurel en particulier, il importe de poursuivre les recherches sur l'incidence de ces politiques sur le secteur informel en vue d'évaluer et de minimiser leurs conséquences sociales négatives. Des projets de renforcement des capacités à ce niveau doivent également être menés pour sensibiliser les gouvernements aux conséquences de l'intervention macroéconomique sur le secteur informel.

## **VI. Conclusion**

- 129.** Au départ, l'amélioration du potentiel du secteur informel urbain en termes de productivité et d'emploi était semble-t-il la préoccupation majeure des gouvernements, des partenaires sociaux, des organismes de développement et des organisations internationales. Depuis quelque temps cependant, les problèmes de protection sociale dans le secteur informel sont au centre du débat sur la réforme de la sécurité sociale. On a également commencé à examiner de façon beaucoup plus approfondie le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans ce secteur.
- 130.** Le Colloque international de l'OIT sur l'organisation des travailleurs du secteur non structuré (Genève, 18-22 octobre 1999)<sup>13</sup> est un excellent exemple d'initiative destinée à définir la voie que devra suivre l'OIT. Le débat a surtout porté sur les stratégies syndicales

<sup>13</sup> Document GB.277/STM/5.

d'organisation des travailleurs du secteur informel, particulièrement les femmes et les jeunes, et sur les moyens de mieux défendre leurs intérêts. Les participants sont parvenus à la conclusion que les syndicats doivent prendre davantage en considération les besoins des travailleurs du secteur informel au moyen d'activités conçues spécialement pour eux. Ils ont donc proposé que les organisations syndicales nationales et les syndicats affiliés examinent d'urgence leurs priorités, leurs structures internes et leur mode de répartition des ressources pour déterminer s'ils prêtent une attention suffisante à ce secteur.

- 131.** En outre, le colloque a recommandé que le programme focal de l'OIT pour la promotion de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail comprenne des activités destinées spécialement à lever les obstacles à l'organisation syndicale dans le secteur informel et à appliquer à ce secteur les autres conventions fondamentales. Il a également été suggéré que le programme focal sur les connaissances, les compétences et l'employabilité devrait promouvoir des politiques répondant aux besoins particuliers des travailleurs du secteur informel. On notera que plusieurs recommandations du colloque recourent les conclusions du rapport d'évaluation thématique. Il en est ainsi, par exemple, de sa recommandation tendant à ce que l'extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel devienne un objectif majeur pour l'OIT.
- 132.** Les stratégies conçues et mises en pratique dans le cadre des travaux de l'OIT sur le secteur informel urbain montrent que les problèmes sont nombreux et variés et qu'il n'existe donc pas de solution unique. D'ailleurs, l'approche multidisciplinaire qui a été retenue a fait la preuve de son efficacité. Il est aujourd'hui clair, au sein de l'OIT, que la collaboration multidisciplinaire et l'action concertée doivent se poursuivre et être encouragées.
- 133.** Si les conclusions du présent document sont avant tout destinées au Bureau, les mandants de l'OIT et les autres partenaires du développement pourront aussi les utiliser avec profit pour leurs propres activités.

Genève, le 18 février 2000.

## Annexe. Documents de référence (texte en anglais)

### Reference documents

#### Policy issues and options

1. *ILO action on the informal sector*, ILO, Governing Body, 251st Session, November 1991.
2. *The dilemma of the informal sector*, ILO: Report of the Director-General, International Labour Conference, 78th Session, 1991.
3. *The future of urban employment*, ILO: Habitat II Dialogue for the 21st Century, ILO, Geneva, 1996.
4. Maldonado, C.; Cuvelier, B.; Leuzinger, F.: *Secteur informel et développement des entreprises, Revue des activités 1992-1994*, S-INS A-12, ILO, Geneva, 1995.
5. Maldonado, C.; Hurtado, M. (eds.): *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, ILO, 1997, 265 pp.
6. Sethuraman, S.V. (ed.): *Africa's informal economy*, ILO, Geneva, 1997.
7. Tueros, M.: *An integrated project approach to the improvement of employment and working conditions in the informal sector of Dar es Salaam: Report of an intervention*, Working Paper (Second draft), ILO, May 1996, 53 pp.

#### Measuring the informal sector

8. *African Employment Report 1997-98*, ILO, Abidjan, 1998.
9. *Armenia: Informal sector survey* (ARM/96/019/A/01/11), Project document, ILO/UNDP.
10. Fifteenth International Conference of Labour Statisticians, *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector*, ILO, Geneva, 1992.
11. *Georgia: Technical assistance to Georgia in the field of labour statistics* (GEO/96/006/A/01/99), Project document, ILO/UNDP.
12. Gilbert, R.: "Measuring the informal sector by two household survey methods", URT/91/028, ILO/UNDP, unpublished, 1992, 48 pp.
13. Hussmanns, R.; Luvanga, N.E.: *Evaluation of the National Informal Sector Survey 1991 and the mode to adopt for the future, the survey instrument, methodology and frequency*, Report on a consultancy mission (Dar es Salaam, 4-28 May 1993), Special reports, SDA-Tanzania 1993:02, 21 September 1993, 102 pp.
14. Hussmanns, R.: *Data collection on small economic units of the informal sector*, Workshop on Services in the Informal Sector in Africa (Addis Ababa, 17-21 June 1996), ILO, 26 pp.
15. Hussmanns, R.: *Developments in the design and implementation of informal sector and similar surveys – A review of national practices and experiences*, ILO, Geneva, 1998, 26 pp.

16. Hussmanns, R.: "ILO's assistance on methodologies concerning informal sector data collection", Paper for the International Seminar on Informal Sector Employment Statistics (Islamabad, 3-5 September 1995), unpublished document, ILO, 25 pp.
17. Hussmanns, R.: *Informal sector: Background and statistical definition*, AFRISTAT Seminar on Informal Sector and Economic Policy in Sub-Saharan Africa (Bamako, 10-14 March 1997), ILO, 22 pp.
18. Hussmanns, R.: "Informal sector surveys: objectives and methodology", ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, unpublished document, ILO, August 1994, 8 pp.
19. *Report I: Measurement of employment in the informal sector*, Meeting of Experts on Labour Statistics, MELS/1992, ILO, Geneva, 1991.
20. ILO: *Report III, Statistics of employment in the informal sector*, Fifteenth International Conference of Labour Statisticians, ICLS/15/III, Geneva, 1992.
21. ILO: *Report of the Conference*, Fifteenth International Conference of Labour Statisticians, ICLS/15/D.6 (Rev.1), Geneva, 1993.
22. Luvanga, N.E.: "An overview of the informal sector in Tanzania", Paper presented at a workshop on users needs for informal sector data (Dar es Salaam, 8-9 November 1994), ILO, unpublished, 29 pp.
23. Maldonado, C.: *Analyse des résultats du recensement national des établissements économiques urbains du Bénin*, S-INF 1-6, ILO, Geneva, 1994.
24. Maldonado, C.; Cassehouin, C.H.; Moustapha, D.M.: *Analyse des résultats de l'enquête des unités économiques du secteur informel urbain du Bénin*, S-INF 1-16, ILO, Geneva, 1996.
25. Ministry of Labour and Youth Development and Planning Commission: "Report for the Dar es Salaam informal sector pilot survey", ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector Project, ILO, April 1995, unpublished, 25 pp.
26. Planning Commission and Ministry of Labour and Youth Development: *United Republic of Tanzania: The informal sector, 1991*, Dar es Salaam, Republic of Tanzania, 1992.
27. *Turkey: Employment and training project for the Turkish Employment Organization*, Letter of Agreement between the Government of Turkey and the ILO (May 1994), and description of the technical assistance to develop labour market information, State Institute of Statistics, TOR No. 6.

### **Enhancing the micro-entrepreneur's potential**

28. Cabrera Gomez, J.: Informe final, resumen ejecutivo y plan de implementación, Documento No. 4, *Consultoria sobre: Componente de crédito a organismos que financian microempresas*, Fondo de Emergencia Social, Proyecto FES/Banco Mundial, Ministerio de la Presidencia, Panamá, Febrero 1997.
29. *Jobs for Africa: A policy framework for an employment-intensive growth strategy*, POLDEV, ILO, Geneva, August 1997.
30. Maldonado, C.: "Building networks: An experiment in support to small urban producers in Benin", in *International Labour Review*, Vol. 132, No. 2, 1993 (2), ILO, Geneva, pp. 245-264.
31. Maldonado, C.: PROMICRO: *Un programme sous-régional de promotion des organisations, structures et programmes d'appui à la micro-entreprise en Amérique centrale*, S-INF A-13, ENTREPRISE, ILO, Geneva, 1996.

32. Maldonado, C.; Samson, R.; de Fonseca, D.; Arroyo, J.: *Asistencia al programa nacional de apoyo a la microempresa de Honduras, Informe de evaluación*, S-INF A-2, ENTREPRISE, ILO Geneva, 1993 (Evaluation carried out in May 1992).
33. *Programa nacional de apoyo a la micro y pequeña empresa, PRONAMYPE. Informe Final*, Proyecto COS/91/M01/NET, San José, Costa Rica, Evaluation report, ILO, September 1993, 68 pp.
34. Proyecto COS/91/M01/NET, Informe Final, Octubre 1991-Diciembre 1993, *Apoyo al Programa Nacional de Micro y Pequeña Empresa "PRONAMYPE"*, Costa Rica, ILO, January 1994, 40 pp.

## Creation and capacity-building of informal sector organizations

35. *Appui a l'auto-organization des petits producteurs et productrices de Ouagadougou, Burkina Faso*, Rapport final, BKF/91/MO2/FRG, ILO (evaluation conducted in February 1995).
36. Cabrera Gomez, J.: *Le programme d'appui au secteur informel: une expérience d'assistance intégrée aux micro-entreprises au Honduras*, Atelier sous-régional sur l'auto-emploi et le développement de la micro et petite entreprise, Tunis, 9-12 October 1995, Government of Tunisia, and ILO, Geneva, 23 pp.
37. Maldonado, C.: "The underdogs of the urban economy join forces. Results of an ILO programme in Mali, Rwanda and Togo", in *International Labour Review*, Vol. 128, No. 1, 1989 (1), ILO, Geneva, pp. 65-84.
38. *Mutuelles et caisses d'épargne et de crédit en milieu artisanal*, Séminaire sous-régionale, Ouagadougou (Burkina Faso), Rapport de séminaire, ILO (ENT/MAN), Geneva, 1994.
39. *Rapport d'avancement et d'évaluation interne (Sep. 1994) et Programme d'activités* (aout-déc. 1994). BEN/91/004 et BEN/90/MO1/BEL, OIT/PNUD et OIT, 30 pp. plus annexes.
40. *Urban Informal Sector Development Support* (INT/93/M08/NET), First progress report (November 1995-June 1996), ILO, 1996, 19 pp. plus appendices.
41. *Urban Informal Sector Development Support*, Project document, ILO, 1995, 33 pp.
42. *World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability*, ILO, Geneva, 1997.

## Infrastructure, job creation and living conditions

43. Herlianto and Team: *Analysis of the impact of infrastructure development programmes on employment generation*, Final report, ILO, Jakarta, June 1996, 119 pp.
44. Hopkins, M.: *An independent thematic evaluation: ILO's employment intensive programme*, ILO, Geneva, 1998.
45. ILO and UNDP: *Employment generation in urban works programmes through efficient use of local resources*, Report from an interregional workshop (6-10 April 1992, Nairobi, Kenya), ILO, Geneva, 1992.
46. Liu Jinchang: *Employment-intensive participatory approaches for infrastructure investment*, (draft), Urban Poverty Guidelines, POL/DEV, ILO, November 1996, 50 pp.
47. Lupala, J.; Malombe, J.; Konye, A.: *Evaluation of Hanna Nassif Community-based Urban Upgrading Project, Phase I* (draft), ILO, Dar es Salaam, January 1977, 52 pp.

48. Lyby, E.; Connolly, J.; Mukunya, C.; Higobero, S.; Ocaya, V.: *Employment generation in urban works programmes in Uganda* (INT/89/021), Kampala, ILO/UNDP, June 1992, 31 pp.
49. Ministère de l'emploi, du travail et de la sécurité sociale: *Rapport générale du Séminaire d'information et de sensibilisation des maires sur l'approche haute intensité de main d'œuvre*, Kaya, 22-23 October 1996, 76 pp.
50. *National seminar on investment policies for employment generation and poverty alleviation*, Proceedings of a workshop in Entebbe, 9-11 May, 1995, based on "Experience of community participation in Kalerwe drainage channel project", ILO, Geneva, 1995.
51. Omwansa, J.: *Study of labour-intensive strategies for sustainable employment generation and poverty alleviation in Durban, South Africa*, University of Natal, October 1995, 42 pp. plus 79 pp.
52. *Linkages between infrastructure development and improved productivity and working conditions in informal sector enterprises*, POL/DEV, ILO, Geneva, March 1998.
53. POL/DEV Urban Employment and Informal Sector Unit: *MERS Workplan*, February 1997, 5 pp.
54. Uganda: *Kalerwe community-based drainage up-grading project, in-depth evaluation report*, Geneva, ILO/UNDP, 1994, 73 pp.
55. Synergy Consultants for Development: *Linkages between infrastructure development and improved productivity and working conditions in informal sector enterprises*, Final report, Dar es Salaam, ILO, March 1998, 15 pp. plus appendices.
56. van Imschoot, M.: *Alleviation of urban poverty through the use of labour-based techniques in infrastructure upgrading*, Mission report (draft), training component, ILO, 29 November -21 December 1995, 26 pp.

## Reforming training policies and systems

57. Birks, S.; Fluitman, F.; Oudin, X.; Sinclair, C.: *Skills acquisition in micro-enterprises: Evidence from West Africa*, Development Center Documents, Paris, OECD, 1994.
58. Fluitman, F.; Alberts, W.: *Constraints and innovation in training policy reform in Zambia*, Paper prepared for the World Bank-ILO study on constraints and innovation in reforming vocational education and training, ILO, Geneva, December 1996, 23 pp.
59. Fluitman, F.; Oudin, X.: *Skills acquisition and work in micro-enterprises: Evidence form Lomé, Togo*, Vocational Training Discussion Paper No. 31, ILO, Geneva, 1992, 50 pp. plus appendices.
60. Fluitman, F.: *La formation au travail dans le secteur informel: Un sujet a l'ordre du jour pour les années 1990*, Formation Professionnelle, Document de travail no. 16, ILO, Geneva, 1990, 25 pp.
61. Fluitman, F.: *Reorienting training systems towards improving conditions in the informal sector of developing countries*, a contribution to the ILO Seminar on Improving Productivity and Social Protection in the Informal Sector, Dar es Salaam, United Republic of Tanzania, 26-28 June 1996, ILO, Geneva, 8 pp.
62. Fluitman, F.: *Traditional apprenticeship in West Africa: Recent evidence and policy options*, Vocational Training Discussion Paper No. 34, Training Policy Branch, ILO, 1992, 10 pp. plus appendices.
63. Fluitman, F. (ed.): *Training for work in the informal sector*, ILO, Geneva, 1989.



64. ILO: *Community-based skills training*, mimeographed discussion paper for the Meeting of Experts on Community-based Training for Self-Employment and Income Generation, Turin, 13-17 September 1993, Geneva, 1993, 46 pp.
65. ILO: *Mongolia: Policies for equitable transition*, Report of a UNDP/ILO TSS1 Mission visiting Mongolia from 12-26 September 1992, Geneva, November 1992, 63 pp.
66. Maldonado, C.: "Building networks: An experiment in support to small urban producers in Benin", in *International Labour Review*, ILO, Geneva, Vol. 132, No. 2, 1993.
67. Mwinuka, J.B.: *Improvement of the apprenticeship system in the informal sector in Tanzania*, ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, IDP INF/WP-3, ILO, Geneva, 1996.
68. National and Manpower Youth Council: *An evaluation of the impact of the pilot implementation of the TRUGA methodology in the Philippines, Manila*, National and Manpower Youth Council, 1993.
69. Kenya, *Proposal for a Jua Kali Training*, Productivity and Employment Project, Nairobi, December 1991, 218 pp.
70. *Rural training for employment and income generation: Applying the TRUGA methodology. Phase II. Project findings and recommendations*, Nepal, 1993, ILO, Geneva.
71. Walsh, M.: *Education, training and the informal sector in Kenya*, Vocational Training Discussion Paper No. 33, ILO, Geneva, 1992, 38 pp.
72. *World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy – How training matters*, ILO, Geneva, 1998.

## Enhancing workers' social protection

73. Aryee, G.A.: *Promoting productivity and social protection in the urban informal sector: An integrated approach*. Report on pilot projects in Bogota, Dar es Salaam and Manila: Summary of activities, lessons and recommendations, ILO, Geneva, 1996.
74. Atim, C.: *Contribution of mutual health organizations to financing, delivery and access to health care: Synthesis of research in nine West and Central African countries*, Technical Report No. 18, Maryland, Abt Associates Inc., July 1998, 66 pp.
75. Dror, D.M.; Jacquier, C.: *Micro-insurance: Extending health insurance to the excluded*, ILO, Geneva, 1999, 20 pp.
76. Nigeria: *Urban Informal Sector Support Programme, Occupational Safety and Health Programme, Mid-Term Report*, NIR/B2 9 October-15 November 1996, 45 pp.
77. Forastieri, V.: "Information note on occupational safety and health strategies for the urban informal sector", ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, unpublished document, ILO, Geneva, 1997, 6 pp.
78. Forastieri, V.; Riwa, P.G.; Swai, D.: *Dar es Salaam: Occupational safety and health in the informal sector (Report on intervention strategies)*, ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, IDP INF/WP-6, ILO, Geneva, 1996, 52 pp.
79. Kiwara, A.D.: *Health insurance schemes in an urban set-up in Dar es Salaam. Tanzania. Executive summary*, ILO, July 1996, 27 pp.

80. Kiwara, A.D.: *UMASIDA backup report, June to December 1996*, Dar es Salaam, ILO, December 1996, 37 pp.
81. Lazo, L. (ed.): *Out of the shadows. Practical actions for the social protection of home-workers in Indonesia*, Bangkok, ILO-ROAP, 1996.
82. Project document. *Sécurité sociale pour le secteur informel, Benin*.
83. Project document. *Social security for the informal sector*, Interregional (Africa, Asia and Latin America).
84. Save the Children (Phils): *Action Programme Final Report. Promoting occupational health and safety for informal sector workers in partnership with community volunteer health workers*. Assessment and recommendations, 15 December 1995, 14 pp.
85. Save the Children (Phils): *Action Programme Report. Promoting occupational health and safety for informal sector workers in partnership with Community Volunteer Health Workers, Literature review and action research*, 15 November 1995, 25 pp.
86. Swai, D.: *Occupational safety and health in the informal sector and African Safety and Health Project. Final report*, January 1997, ILO, Geneva, 16 pp.
87. van Ginneken, W. (ed.): *Social security for all Indians*, ILO-SAAT, New Delhi, June 1996.
88. van Ginneken, W.: *Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead*, ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, IDP INF./WP-2, ILO, Geneva, 1996.

## Reforming legal frameworks

89. ILO: *Activities of the ILO 1996-97*, Geneva, 1998.
90. Galindo, J.: Costos y beneficios de legalización del sector informal. La perspectiva desde los trabajadores informales, in C. Maldonado and M. Hurtado (eds.): *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, ILO, 1997, pp. 89-110.
91. ILO: *The urban informal sector in Asia: Policies and strategies*, ILO, Geneva, 1995.
92. Maldonado, C., et autres auteurs: *Le secteur informel en Afrique: face aux contraintes légales et institutionnelles*, ILO, Geneva, 1999, 345 pp.
93. Maldonado, C.: *The informal sector: Legalization or laissez-faire?*, S-INF 1-17, ILO, Geneva, 1996.
94. Ofreneo, R.: "Informal sector: Labour law and industrial relations aspects", ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, unpublished, ILO, 33 pp.
95. Rivera, C.F.; Diaz, A.M.: "Marco legal del sector informal en Bogotá: enfoques y aplicaciones. La perspectiva desde las instituciones", in C. Maldonado and M. Hurtado (eds.): *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, ILO, 1997, pp. 59-88.
96. Tajzman, D.: *Employment relations and labour law in the Dar es Salaam informal sector*, ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector Working Paper, IDP INF/WP-5, ILO, Geneva, 1996.
97. Tokman, V.E. (ed.): *Beyond regulation. The informal economy in Latin America*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, ILO, 1992.

98. Tueros, M.: *Draft final report, Support to micro-enterprise development through policy reform (URT/94/M02/NET)*, ILO, October 1996, 21 pp.
99. Tueros, M.: *Regulations and legal frameworks for informal sector in Dar es Salaam*, Discussion Paper, Dar es Salaam Seminar, 23-24 May 1995, ILO Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, ILO, 16 pp.
100. Vargha, C.: Case study on international labour standards and micro-enterprises promoted by the projects URT/88/007 – Employment Promotion in the Informal Sector; URT/88/007 – Employment Generation in Salt Production (United Republic of Tanzania: August 1992), ILO, Geneva, 1992, 38 pp.
101. UNDP/ILO: Document de Programme, Appui au Programme National de Relance du Secteur Privé au Bénin, (BEN/94/03).

### Assessing macroeconomic policies

102. Gaufryau, B.; et Maldonado, C.: *Secteur informel: fonctions macro-économiques et politique gouvernementale. Le cas de la Côte d'Ivoire, du Burkina-Faso et du Sénégal*, ILO, Geneva, 1997, 38 pp. plus 40 pp. plus 37 pp.
103. Infante, R. (ed.): *Social debt: The challenge of equity*, Chile, ILO, 1993, 218 pp.
104. Mwaduma, N.B.: *Brief on national policy for micro-enterprise and informal sector promotion*, Project URT/94/M02/NET, Dar es Salaam, ILO, 18 May 1995, 7 pp.
105. Panhuys H.; Gasarian, J.: *Secteur informel: fonctions macro-économiques et politique gouvernementale. Le cas du Gabon*, ILO, Geneva, 1998, 34 pp.
106. Rodgers, G.; van der Hoeven. R.: *The poverty agenda: Trends and policy options*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1995.
107. Sethuraman, S.V.: *Urban poverty and the informal sector: A critical assessment of current strategies*, Geneva, ILO/UNDP, August 1997, 46 pp.
108. van der Hoeven, R.: "Structural adjustment, poverty and macroeconomic policy", in Rodgers, G. and van der Hoeven, R.: *The poverty agenda: Trends and policy options*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1995.