

# Le cadre réglementaire et l'économie informelle

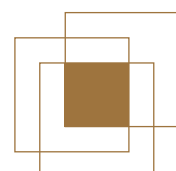


*Marchande de fruits et légumes dans la rue, Bangkok, Thaïlande.*

## Administration du travail

### 4.c1 ADMINISTRATION DU TRAVAIL : SURMONTER LES DEFIS POUR ATTEINDRE L'ECONOMIE INFORMELLE

■ L'administration du travail étant une thématique relativement large et concernant tous les aspects de l'administration publique de l'environnement du travail, cette note est une introduction à plusieurs autres notes. Elle aborde les défis auxquels l'administration du travail est confrontée pour atteindre la multitude de travailleurs et d'entrepreneurs de l'économie informelle. Les bonnes pratiques et approches émergentes portent sur des secteurs spécifiques de l'administration du travail abordés dans ce Guide.



- Les nouvelles pressions sur les marchés du travail
- L'orientation vers l'économie formelle

■ **Les nouvelles pressions sur les marchés du travail.** Malgré un mandat qui la met au service de tous les travailleurs d'un territoire donné, l'administration du travail lutte encore pour atteindre la multitude de travailleurs et d'entrepreneurs de l'économie informelle dans de nombreux pays. Elle doit faire face au défi de taille que représente la gestion du marché du travail actuel, caractérisé par de plus en plus de systèmes de production mondiaux, un commerce transfrontalier en pleine expansion, une concurrence qui s'intensifie, l'intégration rapide des marchés et une main d'œuvre informelle de plus en plus nombreuse. Alors que certaines administrations du travail ont su faire face à cet enjeu avec brio, d'autres ont perdu une partie de leur influence et ne sont pas en mesure de répondre ou de réagir de manière adaptée à des marchés du travail en pleine mutation.

● Dans de nombreux pays, l'administration du travail lutte pour atteindre la multitude de travailleurs et d'entrepreneurs de l'économie informelle

### Qu'est-ce que l'administration du travail et quel est son rôle ?

L'administration du travail est l'administration publique chargée de la formulation, de la mise en place, du contrôle et de l'évaluation de tous les aspects de la politique nationale du travail. Elle vise à s'assurer que tous les bénéfices de la croissance soient répartis de manière équitable et, en tant que telle, cherche à répondre aux besoins du plus grand nombre de travailleurs et d'employeurs possible, y compris ceux de l'économie informelle, tout en entretenant un climat professionnel stable.

Parmi les nombreuses responsabilités de l'administration du travail, on peut citer :

- l'amélioration des conditions de travail,
- la préparation des lois et des réglementations,
- la garantie du respect de la législation du travail,
- le déploiement d'une inspection du travail efficace,
- la lutte contre les litiges professionnels et leur résolution,
- la promotion du tripartisme,
- le développement de la formation professionnelle,
- l'offre de services pour l'emploi,
- la collecte de données et la réalisation de recherches,
- l'administration de politiques actives et passives sur le marché du travail.

Les activités de l'administration du travail sont menées par un système qui, conformément à la convention (n°150) sur *l'administration du travail*, 1978, intègre l'ensemble des organismes publics d'administration chargés de et/ou engagés dans la réglementation du travail. Il peut s'agir de services ministériels ou d'agences publiques, dont des agences parapubliques, régionales ou locales, ou de toute autre forme d'administration publique décentralisée. L'administration du travail concerne également tout accord-cadre institutionnel coordonnant les activités de ces organismes ou toute initiative de consultation ou de participation avec et par les employeurs, les travailleurs et leurs organisations. Le système de l'administration du travail est habituellement régi en son centre par un ministère du Travail doté de plusieurs services ou unités chargés de la gestion des différents programmes qui lui sont confiés par le biais de la législation nationale.

Plusieurs normes internationales du travail concernent l'administration du travail. Les principaux instruments sont la *convention (n°150) de l'administration du travail*, 1978 et la *recommandation n°158* qui l'accompagne. D'autres normes internationales du travail abordent également ce thème : les normes internationales du travail sur l'inspection du travail, les services pour l'emploi, la politique de l'emploi, le développement des ressources humaines, les statistiques sur le travail, la liberté d'association et la protection du droit d'être syndiqué et à la négociation collective, la consultation tripartite et la définition du salaire minimum.

■ **L'orientation vers l'économie informelle.** La mise en place des lois nationales sur le travail est réglementée par les procédures des organismes de l'administration publique<sup>1</sup>. Toutefois, dans de nombreux pays, les activités de l'administration du travail se limitent aux travailleurs formels, les travailleurs informels restant, pour leur part, hors de portée et exclus de la moindre protection par la plupart des ministères du travail<sup>2</sup>. À cet égard, il est évident que les ministères du travail sont confrontés à d'importants défis et qu'ils doivent nécessairement subir des transformations afin de pouvoir réagir et répondre aux problèmes rencontrés par de nombreux travailleurs informels.

### Article 7 de la convention (n°150) sur l'administration du travail, 1978

Le rôle du système de l'administration du travail pour la prise en compte de l'économie informelle et des catégories de travailleurs qui ne sont pas, dans le droit, reconnus comme des personnes employées, est clarifié par la convention n°150 qui affirme que l'administration du travail doit progressivement les intégrer.

Article 7: Si les conditions nationales l'exigent *pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs* et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre qui ratifie la présente convention devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure des activités qui seront exercées en collaboration avec les autres organismes compétents et qui concerneront les conditions de travail et de vie professionnelle de catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés, notamment:

- a) les fermiers n'employant pas de main d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles;
- b) les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'on l'entend dans la pratique nationale;
- c) les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées;
- d) les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires.

Pour accéder au texte intégral de la convention, voir <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:1:0::NO::>

● Il convient de repenser les fonctions et les méthodes traditionnels d'intervention de l'administration du travail. Des approches sur plusieurs fronts combinant des campagnes d'information et de sensibilisation, des stratégies d'autonomie, de nouvelles cultures et modalités de communication et des partenariats tripartites sont nécessaires

L'administration du travail est non seulement une activité complexe, mais aussi exigeante. Elle doit être flexible et requiert des individus extrêmement bien formés, des financements importants et une volonté politique pour être efficace. Plus important encore, le système d'administration du travail doit pouvoir atteindre chaque travailleur. Pourtant, dans la mesure où le système d'administration du travail couvre plusieurs catégories d'emplois et de droits et où il se manifeste différemment dans un pays ou une région, il n'existe pas de solution universelle concernant la façon dont il doit être déployé pour atteindre l'économie informelle de manière efficace. Il implique un large éventail de problématiques allant de celles qui concernent l'utilisateur - la volonté et la capacité d'être en conformité - à celles qui touchent le fournisseur - les fonctions et les mécanismes proposés par l'État et le secteur privé. Les débats au sein du Conseil d'administration et lors des Conférences internationales du Travail ont tous fait état de la nécessité de repenser les fonctions et les méthodes traditionnelles d'intervention de l'administration du travail. Des approches sur plusieurs fronts combinant des campagnes d'information et de sensibilisation, des stratégies d'autonomie, de nouvelles cultures et modalités de communication et des partenariats tripartites sont nécessaires<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Daza, 2005, p.34.

<sup>2</sup> Casale *et. al*, 2006, préface et p.2.

<sup>3</sup> Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à : *L'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation* (BIT, 2007).

- **La modification de la structure des ministères du travail**
- **La compréhension de l'économie informelle dans le contexte d'un pays**
- **L'incitation au tripartisme et au dialogue**

Les objectifs généraux de l'administration du travail concernant l'économie informelle sont décrits dans l'encadré ci-dessous :

### Que peut faire l'administration du travail pour encourager la transition vers la formalité ?

- Empêcher l'informalité en réduisant le coût de la formalité et en augmentant celui de l'informalité;
- Formaliser les activités et les relations informelles en renforçant les actions de sensibilisation aux lois du travail actuelles ou en préparant des lois couvrant les travailleurs de l'économie informelle;
- Réduire les disparités de la protection sociale en élargissant l'accès à la sécurité sociale, en mettant en place une inspection du travail et en soutenant les droits d'association;
- Les agents de l'administration du travail peuvent agir directement avec les secteurs de l'économie informelle en développant et en soutenant les réseaux de personnes déjà engagés sur le terrain (organisations non gouvernementales et œuvres caritatives, enseignants, dirigeants de groupes confessionnels, etc.);
- L'administration du travail peut contribuer à la formation et au soutien des travailleurs chargés de la vulgarisation agricole;
- L'administration du travail peut soutenir activement le développement et participer au dialogue avec les institutions liées au dialogue social.

Source: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (dir. de publication) (2006): Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (New Delhi, BIT), p.4. et 25.

Parmi les stratégies spécifiques permettant à l'administration du travail de mieux faire face à l'économie informelle, on peut citer :

■ **La modification de la structure des ministères du travail.** Afin de mieux répondre au défi posé par l'économie informelle, certains gouvernements ont créé des divisions ou des unités consacrées à cette dernière. D'autres ont étendu le mandat des structures existantes.

■ **La compréhension de l'économie informelle dans le contexte d'un pays.** Afin de combattre plus efficacement l'économie informelle, il est important de développer des outils permettant de mieux la comprendre, d'identifier les besoins et d'élaborer une politique pour l'emploi. Il existe des variations notables au niveau du droit national quant à la définition de l'économie informelle – la taille de l'établissement, l'immatriculation ou la non immatriculation auprès du système de sécurité sociale font partie des critères utilisés pour désigner une situation informelle. À cet égard, la caractérisation de l'économie informelle est essentielle. Elle consiste à rassembler des données statistiques sur le travail et à mettre en place des registres sur les entreprises et les établissements qui faciliteront l'inspection du travail, l'adaptation du droit et l'application de la protection sociale à l'ensemble des travailleurs.

■ **Encourager le tripartisme et le dialogue social.** Le tripartisme est un élément clé pour la réussite de l'administration du travail. La Déclaration de l'OIT de 2008 stipule que l'Organisation et ses États-membres doivent promouvoir le dialogue social et le tripartisme comme l'une des méthodes les plus appropriées pour «rendre efficaces le droit du travail et les institutions, y compris au niveau de la reconnaissance de la relation d'emploi, de la

● Les données et les connaissances sur la façon dont l'informalité se manifeste dans les contextes propres à un pays sont essentielles pour le développement de politiques

## Recensement de l'économie informelle: l'exemple du Sri Lanka

Lorsque le gouvernement sri-lankais a demandé en 2005 au ministère du Travail d'enquêter sur les dégâts et sur les déplacements provoqués par le tsunami de 2004, celui-ci a profité de l'occasion pour immatriculer toutes les entreprises de l'économie informelle. En ayant recours à un «recensement combiné» innovant, le ministère a pu intégrer près de 35 000 nouvelles entreprises à son registre principal, une première étape vers la formalisation de ces dernières.

En collaboration avec l'OIT, le ministère du Travail sri-lankais a tout d'abord partagé la région en plusieurs zones pouvant être contrôlées par des inspecteurs du travail en binôme. Ces inspecteurs ont identifié des informateurs (autorités locales, unités d'immatriculation des entreprises et des associations) et réalisé une étude de base sur les rapports et sur les établissements existants. Le ministère du Travail a publié le recensement dans les médias pour permettre aux travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant de fournir des informations sur les nouvelles entreprises. Les inspecteurs du travail ont ensuite fait du porte-à-porte en répertoriant tous les détails des établissements de leurs zones respectives.

Grâce à cette initiative, le ministère du Travail a pu mettre complètement à jour son registre principal, dresser une liste des travailleurs qui ne bénéficiaient d'aucune protection par le droit du travail auparavant et renforcer la visibilité de la protection du travail au niveau national.

Source: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (dir.de publication) (2006): *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (New Delhi, BIT), p.5.

## Les services d'emplois publics: un potentiel inexploré pour soutenir la transition vers la formalité

Les services d'emplois publics (SEP) jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Ils servent à établir un lien entre les employeurs et les travailleurs à la recherche d'opportunités d'emploi viables et offrent une assistance spéciale à tous ceux qui sont désavantagés sur le marché du travail, notamment les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Les SEP sont un canal essentiel pour les informations sur le marché du travail et permettent d'assurer la transparence et l'accès à celui-ci. Parmi les responsabilités traditionnellement endossées par les SEP figurent notamment :

- le courtage de l'emploi
- l'apport d'informations sur le marché du travail
- l'administration des programmes d'ajustement sur le marché du travail
- l'administration des aides aux chômeurs.

Les SEP peuvent constituer un instrument majeur pour le soutien de la politique gouvernementale et présenter, par conséquent, un potentiel fort pour contribuer à l'accès à l'économie informelle et aux politiques visant la formalisation. Les SEP peuvent proposer des services et fournir des informations primordiales aux travailleurs et aux employeurs informels, notamment sur leurs droits juridiques et humains fondamentaux. Des bureaux positionnés stratégiquement au sein de communautés vulnérables peuvent être d'une aide précieuse et fournir des informations sur les changements en termes d'offre et de demande sur les conditions du marché du travail tout en entraînant la création de nouvelles opportunités pour l'accès à des emplois formels. Ils peuvent potentiellement adapter leurs services aux groupes vulnérables spécifiques qui sont, pour la plupart, prédominants au sein de l'économie informelle. L'aide à la recherche d'emploi s'avère particulièrement utile pour un grand nombre de jeunes et les nouveaux entrants sur le marché du travail dans la plupart des pays en développement, une grande partie d'entre eux finissant au sein de l'économie informelle. L'apprentissage tout au long de la vie, la formation professionnelle et l'accès aux compétences sont d'autres critères pour lesquels les SEP peuvent renforcer l'employabilité de nombreux acteurs au sein de l'économie informelle.

Afin de mieux servir les besoins de l'économie informelle, les SEP devront améliorer leur visibilité, les services de communication ainsi que leur capacité interne grâce à la formation. Leurs activités exigeront une réorientation considérable dans la mesure où les SEP sont généralement tournés vers l'économie formelle. Dans de nombreux cas, une analyse élargie des exigences du marché du travail sera nécessaire afin de développer les services appropriés, notamment l'aide à la recherche d'emploi et l'accès aux compétences.

## RESSOURCES

Cette rubrique fournit une liste de ressources permettant au lecteur d'étudier le sujet de manière plus approfondie. Les informations détaillées concernant les bonnes pratiques citées ci-dessus sont accessibles ici. Cette rubrique contient des instruments internationaux, des conclusions de la Conférence internationale du Travail, des publications pertinentes et des outils de formation. Une bibliographie des références figurant dans le texte est fournie à la suite. Certaines informations peuvent se recouper dans les deux listes.

### Instruments de l'OIT et de l'ONU et conclusions du Conférence international du Travail

La convention (n°81) sur l'inspection du travail, 1947  
La convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948  
La convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949  
La convention (n°122) sur la politique de l'emploi, 1964  
La convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969  
La convention (n°142) sur le développement des ressources humaines, 1975  
La convention (n°150) sur l'administration du travail, 1978  
La recommandation (n°158) sur l'administration du travail, 1978  
La convention (n°169) sur les statistiques du travail, 1985  
La déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008  
[http://www.ilo.org/global/resources/WCMS\\_099766/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/resources/WCMS_099766/lang--en/index.htm)

### Publications pertinentes

Bureau international du Travail (BIT) (2007): *L'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation*, Colloque tripartite interrégional sur l'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation, 27-29 novembre (Genève).  
[http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS\\_125488/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm)

Casale, G.; Sivananthiran, A.; Daza, J.L.; Mar, C. (dir. de publication) (2006): *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (New Delhi, BIT).

Casale, G.; Sivananthiran, A. (2010): *Les fondamentaux de l'administration du travail* (Genève, BIT).

Daza, J.L. (2005): *Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail* (Genève, BIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---web-dev/documents/publication/wcms\\_082383.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---web-dev/documents/publication/wcms_082383.pdf)

Sivananthiran, A.; Venkata Ratnam, C.S (dir. de publication) (2005): *Informal economy: The growing challenge for labour administration* (New Delhi, BIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113917.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113917.pdf)

**Pour plus de précisions, voir le site Internet du Service de l'administration du travail : <http://www.ilo.org/labadmin/lang--fr/index.htm>**

## Bibliographie

Bureau international du Travail (BIT) (2007): *L'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation*, Colloque tripartite interrégional sur l'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation, 27-29 novembre (Genève).  
[http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS\\_125488/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm)

Casale, G.; Sivananthiran, A.; Daza, J.L.; Mar, C. (dir. de publication) (2006): *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy* (New Delhi, BIT).

Daza, J.L. (2005): *Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail* (Genève, BIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms\\_082383.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082383.pdf)



*Marchands de médicaments ambulants dans la rue, Niamey, Niger.*

Table des matières:

Remerciements / Avant-propos / Préface / Comment utiliser ce guide / Acronymes

## **PARTIE I: Les concepts**

### **1. Travail décent et économie informelle**

#### **1.1 Questions conceptuelles clés**

### **2. Mesure de l'économie informelle**

#### **2.1 Relever les défis statistiques**

## **PARTIE II: Politiques d'appui aux transitions vers la formalité**

### **3. Stratégies de croissance et création d'emplois de qualité**

#### **3.1 Modèles de croissance économique et économie informelle**

### **4. Le cadre réglementaire et l'économie informelle**

#### **(A) Normes internationales du travail**

4.a1 Cadre réglementaire et l'économie informelle: définir un socle social pour tous les travailleurs

4.a2 Normes internationales du travail: pour que la loi s'étende aux travailleurs non protégés

4.a3 Comprendre la relation de travail et son impact sur l'informalité

#### **(B) Groupes spécifiques**

4.b1 Travailleurs domestiques: stratégies pour surmonter les lacunes de la réglementation

4.b2 Travailleurs à domicile: réduire les vulnérabilités par l'extension et l'application de la loi

4.b3 Vendeurs ambulants: innovations en matière réglementaire

4.b4 Micro et petites entreprises (MPE), informalité et droit du travail: réduire les lacunes en matière de protection

4.b5 Stratégies pour transformer le travail non déclaré en travail réglementé

#### **(C) Administration du travail**

4.c1 **Administration du travail: surmonter les défis pour atteindre l'économie informelle**

4.c2 Inspection du travail et économie informelle: des innovations à portée de main

### **5. Organisation, représentation et dialogue**

5.1 Dialogue social: promouvoir la bonne gouvernance dans l'élaboration des politiques en matière d'économie informelle

5.2 Le rôle des organisations d'employeurs et des associations de petites entreprises

5.3 Syndicats: atteindre les populations marginalisées et exclues

5.4 Coopératives: un tremplin pour sortir de l'informalité

### **6. Promotion de l'égalité et lutte contre la discrimination**

6.1 Promouvoir l'autonomisation des femmes: sortir de l'informalité par la voie sexospécifique

6.2 Travailleurs migrants: cadres politiques pour une migration régulée et formelle

6.3 Handicap: des approches inclusives pour un travail productif

### **7. Entrepreneurat, renforcement des capacités et finance**

7.1 Entreprises informelles: soutiens à la politique d'encouragement à la formalisation et à la mise à niveau

7.2 Amélioration des compétences et employabilité: faciliter l'accès à l'économie formelle

7.3 Microfinance: stratégies ciblées pour sortir de l'informalité

### **8. Extension de la protection sociale**

8.1 Étendre la couverture de sécurité sociale à l'économie informelle

8.2 VIH/Sida: mettre fin à la discrimination et à l'exclusion économique

8.3 Étendre la protection de la maternité à l'économie informelle

8.4 La garde des enfants: un soutien essentiel à l'amélioration des revenus

### **9. Stratégies de développement local**

9.1 Développement local: Mécanismes de soutien intégré pour sortir de l'informalité