

Le cadre réglementaire et l'économie informelle

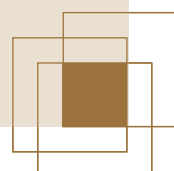


Garçon vendant des cigarettes, Kosovo.

Administration du travail

4.c2 INSPECTION DU TRAVAIL ET ECONOMIE INFORMELLE : DES INNOVATIONS A PORTEE DE MAIN

■ Dès lors qu'une législation existe, l'inspection du travail doit jouer un rôle clé dans la protection efficace des acteurs de l'économie informelle par le droit du travail. Les défis auxquels elle doit faire face pour atteindre l'économie informelle sont conséquents. La myriade de micro et petites entreprises, les niveaux complexes de sous-traitance caractéristiques de nombreuses chaînes de valeur mondiales, la diversité croissante des contrats de travail et des relations d'emploi, l'immense étendue géographique du travail rural, la nature clandestine du travail forcé et du travail des enfants ainsi que les formes « invisibles » du travail dans des secteurs majoritairement féminins tels que le travail domestique ou le travail à domicile, sont autant de difficultés à surmonter pour l'inspection du travail. Son action peut également souffrir de problèmes internes, notamment du nombre limité d'inspecteurs, de la rémunération insuffisante du personnel, du manque de formation, de capacités et de ressources ainsi que de la vulnérabilité face à la corruption. Malgré toutes ces difficultés, les pays du monde entier ont exploré différentes méthodes permettant à l'inspection du travail d'atteindre l'économie informelle. Parmi les mesures qui se sont avérées efficaces figurent les services consultatifs et d'éducation, les approches participatives et les partenariats.



- **L'inspection du travail et le travail informel**
- **Les défis de base**
- **La clarification de la loi**
- **La réponse aux difficultés spécifiques**

Les contraintes liées à l'inspection du travail sont l'un des principaux facteurs aggravants de la carence des droits au niveau de l'économie informelle. Dans de nombreux pays, le personnel n'est pas assez formé ou ne dispose pas des outils adéquats pour garantir la bonne application des normes. En outre, la nature dispersée, dissimulée et diversifiée du travail au sein de l'économie informelle est une source de défis majeurs pour l'inspection du travail.

● La nature dispersée, dissimulée et diversifiée du travail au sein de l'économie informelle est une source de défis majeurs pour l'inspection du travail

Le travail et les responsabilités des inspecteurs du travail sont devenus beaucoup plus complexes avec l'évolution du monde du travail qui implique notamment la coexistence de différents types d'entreprises, de systèmes de production sophistiqués, de la sous-traitance, la diversité croissante des contrats de travail et des relations d'emploi. Évidemment, tous ces facteurs ont aussi renforcé l'informalité.

Quelles sont les implications de l'inspection du travail?

L'inspection du travail doit être parfaitement opérationnelle pour garantir le respect des normes. À ce titre, elle est l'un des éléments essentiels de la législation du travail. L'inspection du travail est certainement aussi complexe que les normes du travail sont nombreuses. Souvent intégrées à de multiples instruments juridiques, ces normes s'appliquent à tout un territoire et portent sur une multitude de problématiques. L'inspection du travail exige une grande implication et, sans être onéreuse, la mobilisation de ressources dans la mesure où de nombreux inspecteurs compétents sont nécessaires à son fonctionnement optimal. L'inspection du travail concerne non seulement l'application de la loi mais aussi son interprétation.

L'inspection du travail contribue indéniablement à l'application effective du droit et est, en ce sens, un élément essentiel et fondamental de la réglementation du travail. Francis Blanchard, ancien Directeur général du BIT, avait déclaré que «la législation du travail sans inspection est un exercice d'éthique, pas une discipline d'engagement social¹». Cette affirmation a été étayée par des études empiriques qui ont conclu que les inspections avaient une influence positive sur le respect des normes². Nombreux sont ceux qui estiment que l'inspection du travail est le pilier de la réforme sociale.

L'inspection du travail a toujours intégré trois aspects fondamentaux:

- Elle vise à fournir des informations et a une portée éducative quant aux exigences de la législation.
- Elle tend à empêcher toute violation des normes du travail en apportant des conseils, des informations techniques, des formations et des avertissements.
- Elle cherche à sanctionner toute violation.

L'équilibre entre ces différents aspects varie d'un pays à l'autre mais on accorde aujourd'hui plus d'importance à l'incitation au respect des normes plutôt qu'aux sanctions pour violation³. Ceci étant dit, l'inspection du travail ne pourrait suffire, à elle seule, à éliminer les causes premières de la non-conformité avec le droit mais joue, ou pourrait potentiellement jouer, un rôle important.

1 Repris dans W. von Richthofen, 2002, p.8.

2 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à : J. Chacaltana, 2003, pp.40-43.

3 Casale et A. Sivananthiran, 2010, p.45.

● L'inspection du travail revêt une importance majeure lorsque des droits, qui devraient s'appliquer à une situation particulière de l'économie informelle, ne le sont pas – par exemple, lorsqu'une relation de travail est dissimulée ou qu'un employé d'une entreprise formelle n'est pas immatriculé ou sous-immatriculé

■ **L'inspection du travail et le travail informel.** L'une des particularités de l'inspection du travail réside dans les limites imposées par le droit et le fait qu'elle ne s'applique pas à l'ensemble des travailleurs mais uniquement aux travailleurs et aux entreprises qui sont couverts par le droit – une obligation juridique est nécessaire pour que les inspecteurs puissent intervenir⁴. Ainsi, l'inspection du travail revêt une importance majeure lorsque des droits, qui devraient s'appliquer à une situation particulière de l'économie informelle, ne le sont pas – par exemple, lorsqu'une relation d'emploi est dissimulée ou qu'un employé d'une entreprise formelle n'est pas immatriculé ou sous-immatriculé. La non application du droit est parfois due à l'ignorance de son existence et/ou de son contenu ou encore au refus de s'y conformer en raison des coûts que cela peut représenter. Les inspecteurs du travail étant chargés de diffuser le contenu du droit et d'orienter les employeurs vers les moyens pour une bonne application, devraient pouvoir entrer en contact avec les travailleurs informels. L'ignorance des travailleurs informels quant à leurs droits et celle des employeurs quant à leurs obligations juridiques, peuvent être particulièrement étendues. Les inspecteurs du travail ont donc un rôle clé à jouer dans la sensibilisation à des problématiques telles que l'obtention d'un permis de travail, aux techniques pour éviter les abus dans le cadre d'un processus de recrutement, au dépôt de plainte, au traitement équitable des travailleurs migrants ou à la lutte contre le travail forcé au sein de la chaîne logistique⁵.

L'inspection du travail et la loi

La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008 par la Conférence internationale du Travail (CIT), admet la nécessité du «déploiement de systèmes d'inspection du travail efficaces.»

En réalité, l'inspection du travail est devenue l'une des préoccupations de l'OIT et de ses composantes depuis sa création. Ainsi, l'inspection du travail figure dans le Traité de Versailles de 1919 et une recommandation à ce sujet a été adoptée lors de la première Conférence internationale du Travail, suivie d'une autre en 1923. En 1947, la *convention (n°81) sur l'inspection du travail* a été adoptée avec deux recommandations d'accompagnement⁶ et la plupart des normes suivantes sur les conditions de travail et la protection des travailleurs mentionnent l'inspection du travail comme un moyen nécessaire à leur bonne application. La *convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture)* de 1969 complète la convention n°81, toutes deux considérées comme des conventions prioritaires par le Conseil d'administration du BIT et de la CIT (voir la Déclaration de 2008 sur la justice sociale). Aucune de ces conventions n'exclut les travailleurs de son champ d'application sur la base d'un emploi irrégulier et, comme le stipule précisément la convention n°129 sur l'agriculture, l'inspection du travail dans l'agriculture s'applique «aux travailleurs salariés ou aux apprentis, quels que soient leur mode de rémunération et le type, la forme ou la durée de leur contrat» (Article 4). La convention n° 81 autorise les exclusions dans le secteur minier et le domaine des transports.

L'inspection dans l'économie informelle est particulièrement difficile dans la mesure où les travailleurs sont souvent invisibles ou ne sont pas organisés. En outre, les travailleurs informels ne sont généralement pas protégés par la loi et sont, de ce fait, exclus du mandat des inspecteurs du travail qui ne contrôlent généralement que des entreprises immatriculées. Parallèlement, une législation améliorée et plus globale reste insuffisante si les fonds alloués à l'inspection ne sont pas augmentés – le résultat obtenu étant, *de facto*, la déréglementation.

4 Le Comité d'experts a indiqué, par exemple, «qu'en Inde, en vertu de l'alinéa 2 du *Factories Act* (1948), la législation du travail s'applique exclusivement aux entreprises d'au moins dix salariés. Au Zimbabwe, en vertu de l'alinéa 3 du *Factories and Works Act* (1996), le seuil est fixé à cinq salariés. Au Nigeria, en vertu de l'alinéa 87 du *Factories Act* (1987), il est de dix salariés.» (BIT, 2006a, paragr. 23).

5 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: B. Andrees, 2008, p.33.

6 Les recommandations en question sont la *recommandation (n°81) sur l'inspection du travail, 1947* et la *recommandation (n°82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947*.

■ **Les défis de base.** L'inspection du travail est confrontée à d'importants défis de base. Ces derniers ne se limitent pas au travail informel mais empêchent de toute évidence la conduite d'opérations d'inspection au sein de l'économie informelle. Dans de nombreux pays, le système d'inspection du travail manque sévèrement de financements et de personnel ce qui rend la tâche pratiquement impossible à accomplir pour les inspecteurs. Certains pays en développement consacrent moins de 1% de leur budget à l'administration du travail, dont une partie à l'inspection⁷. Bien qu'il n'y ait aucune définition universelle du nombre suffisant d'inspecteurs (nombre qui dépend, entre autres, du nombre total de travailleurs), l'OIT a précisé, en tant que valeur indicative, qu'il fallait 1 inspecteur du travail pour 10 000 travailleurs sur les marchés économiques industrialisés, 1 pour 15 000 pour les économies en voie d'industrialisation, 1 pour 20 000 pour les économies en voie de transition et 1 pour 40 000 pour les pays les moins développés⁸. La plupart des pays n'atteignent pas ces chiffres. D'autre part, les inspecteurs du travail sont généralement sous-payés – ce qui met en péril leur indépendance – et insuffisamment formés – les inspecteurs du travail doivent être formés afin de connaître les différents types d'entreprises et de travailleurs et de pouvoir identifier ces derniers.

● Certains pays en développement consacrent moins de 1% de leur budget à l'administration du travail, dont une partie à l'inspection

Ce ne sont pas les seuls obstacles à une inspection efficace du travail. L'inspection du travail est également confrontée à des niveaux élevés de corruption et des actions délibérées de la part des employeurs pour éviter ou mettre à mal l'autorité des inspecteurs du travail⁹, une situation qui peut être exacerbée si l'informalité est volontairement souhaitée par l'employeur.

Le champ d'application de la législation du travail

Le mandat des inspecteurs du travail est généralement défini par la convention n°81 et porte sur les conditions de travail et la protection des travailleurs. Au niveau national, le champ d'application du mandat des inspecteurs du travail est habituellement précisé par plusieurs textes législatifs. Dans la plupart des pays, les pouvoirs des inspecteurs du travail s'étendent à tous les domaines concernés par la législation du travail. Dans d'autres, ils se limitent à certains points de la législation ou à des secteurs donnés. Par exemple, certains pays excluent totalement ou partiellement, les travailleurs agricoles de la législation¹⁰. D'autres limitent le champ d'application du droit du travail en fonction de la taille et du chiffre d'affaires de l'entreprise¹¹.

Les inspecteurs du travail s'intéressent surtout à l'hygiène, la protection sociale, la santé et la sécurité au travail mais aussi à la non-discrimination sur le lieu de travail, à la liberté d'association et à la sécurité sociale. Ils se penchent également de plus en plus sur des problématiques telles que la migration ou le travail des enfants. Les inspecteurs se voient toutefois confier une autorité dans une grande variété de domaines : la gestion des litiges individuels et collectifs, le conseil sur les mesures de santé et de sécurité, l'immatriculation des organisations d'employeurs et de travailleurs, la formation, le calcul des indemnités de licenciement, l'établissement des permis de travail ou le contrôle de la légalité de l'emploi – en collaboration régulière avec d'autres corps administratifs à cet égard – par exemple. Le Comité d'experts a rappelé que toutes les tâches n'ayant aucun lien direct avec les conditions de travail ne devaient pas interférer avec ces dernières. Le Comité d'experts a plus particulièrement souligné qu'aucune des tâches relatives à la lutte contre l'immigration illégale ne devait être imposée aux inspecteurs du travail dans la mesure où elles ne pourraient être compatibles avec la responsabilité du contrôle des conditions de travail¹².

7 W.von Richthofen, 2002, p.146.

8 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT (2006), *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, paragr.13.

9 C. Fenwick; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, p.39.

10 BIT, 2006a, pp.16 et 18.

11 BIT, 2006a, p.9.

12 BIT (2008): Rapport III (1A), Rapport du Comité d'experts sur l'application de conventions et recommandations, CIT, 97e session, Genève: BIT, Convention n°81, observation, France. À ce sujet, voir le chapitre sur le travail non déclaré au sein de l'UE ainsi que BIT (2010): L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration, et traite des êtres humains, Programme d'administration et d'inspection du travail, Programme d'administration et d'inspection du travail (Lab/Admin), Document de travail n°7, (Genève).

● L'un des défis fondamentaux concerne la clarification de la loi lorsque celle-ci est incomplète, inconsistante, trop vague, désuète ou lorsqu'elle ne s'accompagne d'aucune définition

● Le travail dans des espaces privés, en agriculture, dans les PME ou dans le cas du travail des enfants ou du travail forcé est une source de difficultés spécifiques pour l'inspection du travail

■ **La clarification de la loi.** L'un des défis fondamentaux pour les gouvernements concerne la clarification de la loi. Les inspecteurs du travail doivent être en mesure de comprendre la loi pour pouvoir l'expliquer et l'appliquer, une situation qui semble difficile voire impossible si la loi est incomplète, inconsistante, trop vague, désuète ou lorsqu'elle ne s'accompagne d'aucune définition.¹³ Les inspecteurs doivent également recevoir des instructions claires de la part du gouvernement et des partenaires sociaux sur les points à étudier plus précisément dans le cadre des inspections et sur les décisions à prendre en cas de violation dans la mesure où un équilibre doit être trouvé entre la dissuasion et la non exposition des travailleurs à des risques encore plus conséquents.¹⁴ S'il est communément admis que les inspecteurs doivent favoriser le dialogue et l'échange d'informations plutôt que les sanctions,¹⁵ les sanctions efficaces et dissuasives sont essentielles pour asseoir la crédibilité du système d'inspection du travail. La plupart des pays proposent des amendes et des peines d'emprisonnement suffisamment dissuasives et applicables par les inspecteurs en cas de violation de la législation. Cependant, ces sanctions ne sont pas appliquées dans de nombreux pays.¹⁶

■ **La réponse aux difficultés spécifiques.** On affirme souvent que le non-respect de la réglementation du travail et le travail informel qui en découle sont particulièrement marqués au niveau du travail domestique, à domicile, rural et dans les PME.¹⁷ Ce sont également des domaines qui souffrent des difficultés d'inspection rencontrées en leur sein. L'inspection du travail est particulièrement difficile lorsque le lieu de travail est un espace privé – ce qui est le cas pour le travail domestique ou le travail à domicile – car elle entre en conflit avec le droit à la vie privée par exemple. Dans le cas du travail agricole, l'inspection peut devenir extrêmement onéreuse et chronophage si les travailleurs sont répartis dans plusieurs endroits. Des difficultés peuvent également être rencontrées dans le cas des travailleurs temporaires ou saisonniers. Certains pays ont considéré que la ratification de la convention n°129 n'était pas adaptée, l'agriculture dépendant essentiellement de l'économie informelle.¹⁸ L'inspection du travail est aussi difficile dans les PME étant donné que celles-ci ne sont généralement pas immatriculées ou difficiles à identifier (voir les notes sur les PME, le droit du travail et les entreprises informelles). Elle reste également complexe au niveau du travail forcé¹⁹ et du travail des enfants, en particulier dans ses formes les plus graves qui se déroulent clandestinement. Le trafic, la prostitution et la pornographie, qui exigent toute une inspection dans les rues, les aéroports ou encore aux frontières, sont difficiles et dangereuses à contrôler seuls par les inspecteurs du travail.

Lutter contre le travail des enfants grâce à l'inspection du travail

Le droit du travail international attribue aux inspecteurs du travail un mandat clair pour l'inspection et l'application de la législation du travail concernant les enfants. Par exemple, l'Article 3(a) de la convention n°81 mentionne, parmi les fonctions premières du système d'inspection du travail, la nécessité «d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives [...] à l'emploi des enfants et des adolescents.» Le Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC) a publié des documents concernant l'inspection et le travail des enfants, notamment un manuel sur la lutte contre le travail des enfants destiné aux inspecteurs du travail (2002), un guide de formation pour les inspecteurs du travail (2005) ainsi qu'un ensemble de feuillets techniques (2005). En outre, conscient des difficultés rencontrées par les inspecteurs au sein de l'économie informelle, l'IPEC a développé des «systèmes de suivi du travail des enfants» qui permettent aux inspecteurs «d'avoir des yeux et des oreilles partout» grâce à des équipes locales de contrôleurs qui améliorent le niveau d'identification de l'incidence du travail des enfants (voir BIT, 2005).

13 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT (2002) : *Travail décent et économie informelle*, p.13.

14 J.L Daza, 2005, p.20.

15 G. Casale, A. Sivananthiran, J.L. Daza et C. Mar (dir. de publication). 2006, p.11.

16 BIT, 2006a, paragr.292-306.

17 Voir, par exemple, G. Casale, A. Sivananthiran, J.L. Daza et C. Mar. 2006, p. 3.

18 Voir BIT, 2006a, paragr. 357 – le cas de l'Indonésie est mentionné.

19 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: *ILO's handbook for labour inspection concerning forced labour and trafficking* (B. Andrees, 2008).

La coopération entre les ministères du travail, la société civile, les employeurs et les syndicats est nécessaire, en particulier lorsque l'inspection effectuée par des organismes gouvernementaux est insuffisante. Par ailleurs, une collaboration aux niveaux régional et international est souhaitable afin d'apporter une réponse cohérente et collective à la hausse du nombre de travailleurs transnationaux vulnérables qui se retrouvent régulièrement dans des relations de travail qui ne sont pas protégées par les systèmes juridiques.²⁰

Toutefois, un bon système d'inspection du travail est indéniablement lié à la volonté politique de financement, d'amélioration et les étapes de base à mettre en œuvre de la convention n°81 restent pleinement applicables (voir encadré ci-dessous).

Convention (n°81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947

Repères pour une inspection du travail efficace

- L'inspection du travail devrait être organisée en tant que système (Article 1) valable pour tous les établissements auxquels les dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs s'appliquent (Article 2).
- Elle doit porter sur un ensemble de fonctions basiques telles que la durée du travail, les salaires, la sécurité, la santé et le bien-être, l'emploi des enfants et des adolescents ainsi que sur d'autres matières connexes (Article 3.1).
- Les inspecteurs doivent fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales et porter à l'attention des autorités compétentes les déficiences et les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes (Article 3.1).
- L'inspection du travail doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (Article 4.1).
- La coopération effective avec les autres services gouvernementaux et institutions privées (ONG) engagés en faveur de la protection du travail doit, au même titre qu'avec les employeurs, les travailleurs et leurs organisations, être favorisée (Article 5).
- Les inspecteurs doivent être des fonctionnaires publics assurés de la stabilité de leur emploi et indépendants de tout changement de gouvernement et d'influence extérieure indue (Article 6).
- Ils doivent être recrutés uniquement sur base de leur aptitude à remplir les tâches qu'ils auront à assumer et être formés en fonction (Article 7).
- Ils doivent être en nombre suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace de ces tâches relatives, entre autres, au nombre, à la nature, à l'importance et à la situation des établissements; au nombre de travailleurs employés ainsi qu'au nombre et à la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée (Article 10).
- Ils doivent disposer de locaux aménagés ainsi que de facilités de transport (Article 11).
- Ils doivent être munis de pièces justificatives de leurs fonctions et habilités à prendre des décisions (Articles 12 and 13).
- Les établissements doivent être visités aussi souvent et soigneusement que nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question (Article 16).
- Des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle des inspecteurs du travail et pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être prévues par la législation nationale et effectivement appliquées (Article 18).

Source: BIT, 2002, p. 12

20 BIT, 2006b, paragr.11.



Travailleurs du bâtiment, Le Caire, Egypte.

- **L'accroissement de l'importance des centres d'inspection**
- **Le développement des partenariats**
- **De nouveaux mécanismes de communication**
- **Des équipes tripartites**
- **Des critères variés pour l'attribution des amendes**
- **L'exploitation des technologies**
- **Des campagnes ciblées**
- **Le développement des capacités et l'éducation**

L'intégration du grand nombre de travailleurs et d'unités économiques de l'économie informelle au champ d'application et au système de protection de l'inspection du travail est une source d'importants défis. Les pays ont pourtant apporté une réponse à cette situation de différentes manières.

■ **L'accroissement de l'importance des centres d'inspection.** Certains pays ont pu apporter une réponse aux défis rencontrés en augmentant la taille de leurs centres d'inspection. Plusieurs pays d'Amérique latine tels que le Guatemala et le Salvador ont doublé ou triplé, dans le cas de la République dominicaine et du Honduras, la taille de leurs centres d'inspection en dix ans et demi.²¹

En Europe, la France a, par exemple, annoncé une augmentation du nombre de fonctionnaires chargés de l'inspection ainsi qu'un renforcement de leurs qualifications avec l'ajout de 240 inspecteurs, 420 contrôleurs et de 40 ingénieurs et médecins prévus entre 2006 et 2010.²²

En Afrique du Sud, une campagne de grande envergure impliquant le recrutement de plus de 100 nouveaux inspecteurs, a été récemment lancée en vue de réduire les multiples inspections ayant toutes un champ d'application limité pour les remplacer par une approche plus consolidée et moins chronophage. Cette stratégie a permis d'éliminer les visites en série de fonctionnaires se rendant les uns après les autres au sein d'une même entreprise, sans avoir pris connaissance des activités de leurs homologues et allant parfois même jusqu'à donner des conseils contradictoires. La mise en place d'un tel système exige une étroite collaboration entre les employeurs et les syndicats.²³

■ **Le développement des partenariats.** Dans d'autres cas, plusieurs pays ont tenté des approches innovantes afin d'atteindre l'économie informelle. Le développement des partenariats avec un large éventail d'acteurs est une stratégie clé permettant d'étendre les actions. Parmi ces initiatives figurent notamment les partenariats avec les ministères de la santé, de l'agriculture et d'autres instances gouvernementales entretenant un lien de communication fort avec la communauté, la mobilisation des communautés en tant que partenaires chargés du suivi, le travail via l'adoption volontaire de codes de conduite et la mise en place de partenariats tripartites pour le suivi.

● Le développement de partenariats avec un large éventail d'acteurs est une stratégie clé permettant d'étendre les actions

21 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: A. Schrank et M. Piore, 2007, p.21.

22 Pour plus de précisions, voir: BIT (2008): Rapport III (1A), *Rapport du Comité d'experts sur l'application de conventions et recommandations*, CIT, 97e session, Genève: BIT, Convention n°81, observation, France ILO, 2008. Il y avait 72 inspecteurs supplémentaires en 2007 et 2008, 204 contrôleurs et 84 membres du personnel administratif (Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Direction générale du travail, 2009, *L'inspection du travail en France en 2008*, http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf).

23 A. Sivananthiram, *Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East*.

- Des mécanismes de communication spéciaux peuvent être nécessaires pour répondre au problème du travail des enfants

Le Brésil a développé une Unité spéciale d'inspection mobile afin d'enquêter sur le travail forcé dans les exploitations agricoles rurales.

- Des équipes tripartites ont été utilisées pour atteindre les établissements les plus reculés

■ **De nouveaux mécanismes de communication.** Répondre au problème du travail des enfants via une nouvelle forme de communication s'est avéré efficace dans de nombreux pays. En Turquie, par exemple, un nouveau système d'inspection a été mis en place, avec l'aide de l'IPEC, afin d'améliorer la coopération entre les inspecteurs d'une part et avec les enfants travailleurs, les dirigeants et les employeurs d'autre part. En vue de garantir des environnements de travail plus sûrs, 108 inspecteurs ont été formés et ont travaillé à temps plein sur des problématiques relatives au travail des enfants, entrant ainsi en contact avec près de 10 000 d'entre eux. Les inspecteurs du travail ont ainsi collecté une série d'informations permettant de présenter en détail les risques et dangers auxquels les enfants sont exposés.²⁴ En Tanzanie, toujours en coordination avec l'IPEC, les inspecteurs du travail ont reçu une formation pour inciter les employeurs issus du secteur de l'agriculture commerciale à ne pas envoyer d'enfants dans les plantations et à leur proposer des offres de formation. Aux côtés des représentants des syndicats et des employeurs, les inspecteurs du travail ont su trouver une issue positive à ce problème.²⁵

Malgré sa nature clandestine, la question du travail forcé a également fait l'objet de nombreuses avancées dans plusieurs pays. Ainsi, au Brésil, une Unité spéciale d'inspection mobile a été mise en place en 1995. Elle est composée d'une brigade mobile d'inspecteurs du travail et d'officiers de police fédéraux chargés d'enquêter sur des conditions de travail forcé supposées dans des exploitations agricoles rurales. Bien qu'elle ait été confrontée à des problèmes de financement, cette initiative a été couronnée de succès et a permis la libération de plus de 32 000 travailleurs asservis.²⁶ Dans de nombreux pays, notamment au Mexique, les inspecteurs du travail ont développé des supports de sensibilisation ciblant les communautés exposées au travail forcé avec des informations sur leurs droits, sur les lois en vigueur et sur les moyens d'obtenir de l'aide.

En Italie, le Commandement des carabinieri pour la protection du travail, rattaché au ministère du Travail, est chargé du suivi de l'application des réglementations sur le droit du travail et de la sécurité sociale. Son rôle est de lutter contre l'emploi illégal ou dissimulé, l'exploitation des travailleurs dans les «sweatshops» dans le trafic et d'éradiquer les conditions de travail inhumaines. Il sert également à détecter la fraude ainsi que toute déduction illégale des contributions sociales. Son personnel intervient en qualité d'inspecteurs du travail ou d'officiers de police. En 2005, le Commandement a procédé à plus de 24 500 inspections pour un total de 128 000 travailleurs et a abouti à la dénonciation de 10 000 personnes auprès des autorités judiciaires, dont 188 ont été arrêtées.²⁷

■ **Des équipes tripartites.** Dans certains cas, l'inspection du travail s'est associée aux syndicats et aux employeurs pour former des équipes tripartites permettant d'atteindre les établissements les plus isolés. Ainsi, aux Philippines, le service du travail a mis au point un système d'inspection à trois niveaux dans lequel les grandes entreprises s'auto-évaluent, les petites et moyennes entreprises sont visitées par des inspecteurs du travail et les micro-entreprises sont conseillées par des équipes tripartites.²⁸

En Pologne, l'inspection du travail s'est associée aux douaniers pour les cas de travail non déclaré par des étrangers. Les inspecteurs du travail de la région signalent au dirigeant de l'administration locale de la province, les cas de travail

24 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT, 2006a, p.16.

25 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT, 2002b, Rapport VI *Travail décent et économie informelle*.

26 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: B. Andrees, (2008) : *Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, p. 22; P.T.M Costa, 2009, pp.79-83.

27 Idem, p.30.

28 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT, *L'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation*, Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle.

non déclaré ou sous-déclaré.²⁹ De même, des accords ont été établis entre l'inspection du travail et d'autres autorités. Ainsi, en 2008, 662 inspections ont été réalisées par les services pour l'emploi dans les comtés (180), la police (99), les services pour l'emploi dans les provinces (87) et l'administration fiscale (76).³⁰

■ **Des critères variés pour l'attribution des amendes.** Certains pays ont défini des critères variés pour les sanctions. Au Chili, par exemple, le Code du Travail intègre différentes amendes en fonction de la taille de l'entreprise: plus le nombre de travailleurs concernés est élevé, plus l'amende est importante.³¹

Le Chili a défini des critères variés pour l'attribution des amendes.

■ **L'exploitation des technologies.** Une initiative de l'État indien de Maharashtra, dont la phase pilote est sur le point de démarrer dans la région de Thane, vise à étendre la protection du travail à l'ensemble du secteur non organisé, soit près de 93 pour cent des travailleurs de l'État. La principale innovation concerne un système informatisé de gestion du travail qui créera une interface entre les entreprises, les employés, les banques et le Département du Travail. Ce système constitue un avantage pour les employeurs dans la mesure où il leur permet d'accéder en ligne à tous les formulaires nécessaires à l'obtention et au renouvellement de licences, éliminant ainsi plusieurs barrières administratives tout en promouvant le respect de la loi. Pour les travailleurs, le système permet une intégration financière puisque des cartes bancaires et des comptes sont mis à leur disposition pour le versement de leur salaire. En outre, les informations sur les salaires versés et acquis peuvent faire l'objet d'un traçage et d'un suivi par le Département du Travail. Ce système fournira des informations aux inspecteurs du travail grâce à l'émission d'alertes automatiques sur les entreprises non conformes concernées par des avertissements, des inspections et des poursuites. On espère que ce système sera élargi aux travailleurs qui ne sont pas directement concernés par le *Factories Act*.

■ **Des campagnes ciblées.** Les campagnes ciblées sont extrêmement efficaces. En Argentine, un plan national pour la régularisation des travailleurs combinant les informations collectées par les inspecteurs et les informations disponibles sur les contributions sociales, a été lancé en 2003. Si les travailleurs en situation irrégulière sont régularisés³², le montant de l'amende attribuée à l'entreprise est réduit. Grâce à cette initiative, 24% des travailleurs contrôlés ont été régularisés. Toutefois, les entreprises inspectées sont sélectionnées en fonction de leur capacité à payer des contributions sociales, afin de ne pas pénaliser les entreprises formelles ayant des difficultés financières³³. Cela n'en reste pas moins une avancée dans la bonne direction.

■ **Le développement des capacités et l'éducation.** On croit souvent que les inspecteurs du travail interviennent uniquement pour sanctionner. Même si les sanctions sont importantes, car elles envoient un message clair sur le caractère intolérable de certains comportements, le rôle des inspecteurs du travail consiste également à fournir des informations et conseiller les employeurs sur le respect de la législation, comme le stipule la convention n°81 de 1947. Une approche progressive est nécessaire et, des inspecteurs bien formés et un cadre juridique clair sont donc essentiels. Les inspecteurs du travail doivent pouvoir juger, pour chaque nouvelle situation, le meilleur moyen de garantir le respect des objectifs de la législation.

● Le rôle des inspecteurs du travail consiste à assurer une diffusion élargie des informations et à conseiller les employeurs et les travailleurs sur le respect de la législation

Plusieurs pays ont recours à des approches éducatives, persuasives, transparentes et participatives de l'inspection du travail.

29 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à : BIT (2010): *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration, et traite des êtres humains, Programme d'administration et d'inspection du travail* p. 24.

30 Idem, p.15.

31 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: Codigó del Trabajo, 2002, http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf. Voir également G. Reinecke et S. White, 2004, p.138.

32 Pour plus de précisions, voir M.L. Vega Ruiz, 2009, p. 30.

33 Pour plus de précisions, voir: <http://www.trabajo.gov.ar>

Les approches éducatives, persuasives, transparentes et participatives sont particulièrement efficaces pour atteindre l'économie informelle. En Finlande, en France et aux Pays-Bas, par exemple, les campagnes sur l'inspection comportent des activités de formation et de sensibilisation pour les agriculteurs, leurs employés et leurs familles et s'intéressent aux dangers professionnels les plus graves³⁴. En 2001, le Chili a instauré la possibilité pour les entreprises de moins de neuf salariés de remplacer les amendes par des formations gratuites. L'employeur, qui ne peut avoir recours à cette option plus d'une fois par an, doit faire la demande de remplacement de l'amende et remédier à la situation ayant entraîné celle-ci. Si l'employeur ne prend pas part à la formation, il/ elle doit payer l'amende majorée de 100 pour cent³⁵. Au Pérou, le paragraphe n°5 du décret n°910 du 16 mars 2001 promulguant la Loi générale sur l'inspection du travail et la défense des travailleurs stipule que les inspecteurs doivent proposer un accompagnement technique préventif aux employeurs et aux travailleurs du secteur informel³⁶.



Fabrication d'allumettes, Inde.

34 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources» pour accéder à: BIT, 2006a, paragr. 260.

35 Pour plus de précisions, voir: <http://www.dt.gob.cl/1601/article-60629.html>

36 Pour plus de précisions, voir la rubrique «Ressources»: BIT, 2006a, paragr. 87.

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 plus bas. Certaines informations peuvent se recouper dans les deux listes.

Instruments de l'OIT

La convention (n°81) sur l'inspection du travail, 1947.

La convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12000:0::NO::>

La recommandation (n°81) sur l'inspection du travail, 1947.

La recommandation (n°82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947.

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12010:0::NO::>

La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099767/lang--fr/index.htm

Publications pertinentes

Andrees, B. (2008): *Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_097835/lang--en/index.htm

BIT (2006): Rapport III (Partie 1B), *Étude d'ensemble relative à la convention (n°81) sur l'inspection du travail, 1947 ; au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947 ; à la recommandation (n°81) sur l'inspection du travail, 1947 ; à la recommandation (n°82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947 ; à la convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 et à la recommandation (n°133) sur l'inspection du travail (agriculture)*, Conférence internationale du Travail (CIT), 95e session, Genève.

<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

BIT (2006b): *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, Conseil d'administration, 297e session, GB.297/ESP/3, (Genève).

<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

BIT (2010): *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration, et traite des êtres humains*, Programme d'administration et d'inspection du travail, Programme d'administration et d'inspection du travail (Lab/Admin), Document de travail n°7, (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_144916.pdf

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

Chacaltana, J. (2003): *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, Document de travail n°56 du SEED (Programme de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises), (Genève, OIT).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm

Costa, P.T.M. (2009): *Fighting forced labour: the example of Brazil*, Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf

Daza, J.L. (2005): "Labour inspection and the informal economy", *Labour Education*, vol. 3-4, n°140-141, pp. 15-21.

Fenwick, C.; Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. (2007): *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Document de travail n°81 du SEED, (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm

Hirose, K.; Vitasa, B.C. (2007): *Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines*, Document de travail n°14, Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Asie du Sud-Est et le Pacifique (Manille, Philippines, BIT).

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, Direction générale du travail (2009) : *L'inspection du travail en France en 2008*

http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf

Reinecke, G.; White, S. (2004): *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (Genève). Schrank, A.; Piore, M. (2007): *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Nations Unies et CEPAL, (Mexico, Nations Unies).

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Vega Ruiz, M. L. (2009) : *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina : el papel central de la inspección del trabajo*, Lab/admin, Document de travail n°1, (Genève, BIT).

Outils

Andrees, B. (2008): *Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, (Genève, BIT).

http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_097835/lang--en/index.htm

BIT (2002): *Combattre le travail des enfants: Manuel à l'usage des inspecteurs du travail* (Genève).

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2620>

-- (2005). *Principes directeurs pour l'élaboration de processus d'observation et de suivi du travail des enfants (OSTE)*, Genève.

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=1921>

von Richthofen, W. (2002): *Labour Inspection: A guide to the profession*, (Genève, BIT). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf

Pour plus de précisions, veuillez consulter le site Internet du Programme d'administration et d'inspection du travail

<http://www.ilo.org/labadmin/lang--fr/index.htm>

Bibliographie

- Andrees, B. (2008): *Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, (Genève, BIT).
http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_097835/lang--en/index.htm
- BIT (2002): *Combattre le travail des enfants: Manuel à l'usage des inspecteurs du travail* (Genève).
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2620>
- BIT (2002b): Rapport VI Travail décent et économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session (Genève).
- BIT (2006): Rapport III (Partie 1B), *Étude d'ensemble relative à la convention (n°81) sur l'inspection du travail, 1947 ; au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947 ; à la recommandation (n°81) sur l'inspection du travail, 1947 ; à la recommandation (n°82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947 ; à la convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 et à la recommandation (n°133) sur l'inspection du travail (agriculture)*, Conférence internationale du Travail (CIT), 95^e session, (Genève).
- BIT (2006b): *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, Conseil d'administration, 297^e session, GB.297/ESP/3, (Genève).
- BIT (2007): L'économie informelle: permettre la transition vers la formalisation, Colloque tripartite interrégional sur l'économie informelle.
- BIT, (2008), Rapport III (1A), *Rapport du Comité d'experts sur l'application de conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 97^e session, (Genève).
- Casale, G.; Sivananthiran, A.; Daza, J.L.; Mar, C. (dir.de publication) (2006): *Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy*, (Genève, BIT/IIRA).
- Chacaltana, J. (2003): *Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru*, Document de travail n°56 du SEED (Programme de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises), (Genève, OIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm
- Daza, J.L. (2005): "Labour inspection and the informal economy", *Labour Education*, vol. 3-4, n°140-141, pp. 15-21.
- Fenwick, C.; Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. (2007): *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Document de travail n°81 du SEED, (Genève, BIT).
http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm
- Schrank, A.; Piore, M. (2007): *Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*, Estudios y Perspectivas, Nations Unies et CEPAL, (Mexico, Nations Unies).
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>
- Reinecke, G.; White, S (2004): *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (Genève).
- Sivananthiram, A.: Défis relatifs à l'inspection du travail en Asie et au Moyen Orient
- Vega Ruiz, M. L. 2009. *Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina : el papel central de la inspección del trabajo*, Lab/admin, Document de travail n°1, (Genève, BIT).
- von Richthofen, W. 2002. *Labour Inspection: A guide to the profession*, (Genève: BIT).
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf



Fabrication de ballons de football, Sialkot, Pakistan.

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 Etendre 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 Etendre 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