



Organisation
internationale
du Travail

► Le diagnostic de l'informalité:

Note méthodologique







► Le diagnostic de l'informalité:

Note méthodologique

Table des Matières

1. Raisons justifiant la réalisation de diagnostics	2
2. Vue d'ensemble de la procédure: étapes préliminaires, composantes essentielles et post diagnostic	3
2.1 Les étapes préliminaires (étapes 1 à 3)	5
Étape 1. Activités de sensibilisation/conscientisation à propos de la recommandation (n° 204) et l'informalité	5
Étape 2. Mise en place d'un groupe de travail	6
Étape 3. Identification des priorités nationales et du cadre politique national	6
2.2 Composantes essentielles du diagnostic: un processus flexible (étapes 4 à 7)	6
2.3 Phase de post-diagnostic : à quoi sert le diagnostic? (étapes 8 à 10)	8
Étape 8. Réunion tripartite de validation	8
Étape 9. Identification des mesures prioritaires	8
Étape 10. Définition d'un plan d'action et conception d'une feuille de route	8
3. Les composantes essentielles du diagnostic	9
Étape 4. Évaluation de l'économie informelle: étendue, caractéristiques et nature de l'économie informelle	9
Étape 5. Facteurs et causes: Identification des principaux facteurs de l'informalité et moteurs de la formalisation	13
Étape 6. Cartographie des acteurs et des éventuels mécanismes de coordination en place	18
Étape 7. Identification et évaluation des politiques actuelles afin de réduire les carences en matière de travail décent au sein de l'économie informelle et de faciliter la transition à la formalité	20
4. Question transversale: une approche participative	23
Références	23

En juin 2015, à travers leur adoption commune de la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, les États membres et les partenaires sociaux ont réaffirmé leur engagement visant à relever les défis liés à l'informalité. Cette nouvelle norme du travail invite les membres à définir des stratégies cohérentes et intégrées afin de faciliter la transition de l'économie informelle à l'économie formelle et reconnaît la nécessité d'approches adaptées pour répondre à la diversité des situations et aux spécificités du contexte national. Afin de pouvoir renseigner la conception et l'application des lois et des réglementations, des politiques et d'autres mesures visant à faciliter la transition vers l'économie formelle, la recommandation (n° 204) appelle les membres à réaliser leur propre évaluation et à effectuer leur propre diagnostic des facteurs, des caractéristiques, des causes et des circonstances de l'informalité au niveau national (recommandation (n° 204), paragraphe 8). Plus loin dans le texte, la recommandation mentionne un certain nombre de questions à couvrir afin de permettre la conception d'interventions cohérentes et coordonnées faisant partie de stratégies intégrées.

Les principaux objectifs des diagnostics consistent à disposer d'une meilleure connaissance de l'économie informelle (au niveau de son étendue, de sa diversité, de ses causes et de ses conséquences) ainsi que du contexte; de construire un large consensus au niveau national à propos de la situation à travers un processus transparent et participatif afin de se trouver dans la meilleure position possible pour négocier et se mettre d'accord sur des priorités et des responsabilités et pour définir un plan d'action ainsi qu'une feuille de route. Le diagnostic permet aussi de jeter les bases d'un suivi et d'un processus graduel de formalisation, y compris en matière de suivi et d'évaluation des mesures politiques.

Idéalement, il faut procéder au diagnostic de l'informalité au tout début du processus de

formalisation,¹ ce qui peut se faire immédiatement après avoir achevé une série d'activités tournées vers la sensibilisation et la prise de conscience autour de la recommandation (n° 204) et sur les différents concepts et réalités recouvrant l'informalité et la formalisation. Il s'agit là d'étapes préliminaires importantes qui incluent la cartographie des parties prenantes et l'établissement d'un groupe de travail chargé de la gestion de ce processus de diagnostic.

Cette note méthodologique présente la séquence habituelle de la marche à suivre, depuis les étapes préliminaires jusqu'à celles qui s'effectuent après le processus de diagnostic. Cette séquence peut néanmoins être flexible. Elle définit l'étendue des différentes composantes du diagnostic avec des variations en fonction de la situation au niveau national. Le diagnostic peut s'appliquer, selon le cas, à l'ensemble de l'économie ou à des secteurs, des catégories de travailleurs ou à des unités économiques spécifiques. Il peut se concentrer sur des formes particulières d'informalité (comme le travail non déclaré) ou sur des domaines particuliers en termes de politique (comme l'extension de la sécurité sociale et la formalisation des entreprises). Enfin, cette séquence et la profondeur de l'analyse de certaines composantes peuvent aussi varier selon l'existence ou non de secteurs, de catégories de travailleurs, d'unités économiques ou de formes d'informalité définies « a priori ».

Les raisons justifiant la réalisation de diagnostics sont présentées brièvement dans la première partie. Dans la deuxième partie, on trouvera la définition du processus général depuis les étapes préliminaires (pré-diagnostic) jusqu'à la définition des priorités et des politiques (post-diagnostic). Elle contient différents scénarios qui dépendent de la situation au niveau national. La troisième partie présente en détails les étapes 4-7 qui composent les principales étapes du diagnostic proprement dit.

¹ Il ne s'agit pas de la seule manière de procéder et, dans la pratique, il n'est pas rare que ces diagnostics interviennent à un stade plus avancé en s'appuyant sur les mesures adoptées précédemment.

1. Raisons justifiant la réalisation de diagnostics

Faciliter la transition vers la formalité passe d'abord par la reconnaissance de la diversité des besoins, des motivations et des conditions de travail qui caractérisent les travailleurs et les unités économiques au sein de l'économie informelle, mais aussi au sein de l'économie formelle, dans un pays donné. Les principaux éléments moteurs de l'informalité varient d'une catégorie de travailleurs ou d'une unité économique à l'autre. Les conséquences en termes de conditions de vie et de travail varient elles aussi ainsi que les possibilités et les leviers pouvant être actionnés afin de faciliter la transition vers l'économie formelle et réduire ainsi les carences dans le domaine du travail décent. Il faut comprendre la diversité au niveau national. L'objectif essentiel du diagnostic est de relever les faits et preuves nécessaires permettant aux acteurs au niveau national d'aboutir autant que possible à une compréhension commune de la situation des travailleurs et des unités économiques au sein de l'économie informelle dans toute leur diversité et ce que les processus de formalisation peuvent impliquer pour ces différentes catégories. Cela devrait accroître la capacité des acteurs nationaux à trouver un accord sur les priorités initiales et les guider afin de formuler des politiques qui soient bien dimensionnées aux contraintes spécifiques, aux besoins et aux capacités de différents groupes.

Cependant, c'est seulement à travers la mise en évidence de preuves et de faits clairs et avérés que ce diagnostic sera en mesure de construire une vision commune et partagée de l'économie informelle. La participation et la contribution directes des acteurs nationaux dans la collecte de l'information et dans la procédure à suivre pour les interpréter constituent une condition nécessaire pour bâtir un consensus autour des principales conclusions issues de la phase de diagnostic et ensuite sur les priorités d'action.

L'objectif ultime des diagnostics est de soutenir le processus graduel de transition vers la formalité, ce qui signifie la réduction progressive et de manière durable de la proportion des unités économiques informelles ainsi que de la part des

travailleurs disposant d'emplois informels, en partant des principes suivants (voir OIT 2021a) :

- La formalisation peut être atteinte à travers trois moyens complémentaires qui constituent les objectifs de la recommandation (n° 204) de l'OIT, c'est-à-dire : (a) créer des emplois décents et des entreprises durables au sein de l'économie formelle; (b) faciliter la transition des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle; et (c) prévenir l'informalisation des emplois.
- La réduction des carences en matière de travail décent au sein de l'économie informelle constitue l'un des résultats obtenus par la formalisation mais, en même temps, il s'agit aussi de l'une des conditions permettant de faciliter la transition vers l'économie formelle et, en tant que telle, elle peut être considérée comme faisant partie du processus de formalisation. Certains travailleurs et certaines entreprises disposent du potentiel pour se formaliser à brève échéance, alors que, pour d'autres, il ne s'agit pas encore d'une possibilité réaliste et le diagnostic doit alors avoir pour but de souligner l'existence de ces différents groupes. La réduction progressive des carences en matière de travail décent réduit les vulnérabilités et accroît la capacité des travailleurs et des entreprises à saisir les opportunités économiques et à entrer au sein de l'économie formelle de manière durable.

Cet objectif peut se subdiviser en une multitude de sous-objectifs qui s'adressent aux besoins spécifiques de catégories précises de travailleurs et d'entreprises, s'attaquant aux différentes formes d'informalité (comme la formalisation des unités au sein du secteur informel et la formalisation du travail non déclaré) à travers des mesures appropriées. Les diagnostics viennent en soutien à la transition vers la formalité et à la transition vers de meilleures conditions de vie et de travail en identifiant la nécessité de réformes, en éclairant le développement de ces politiques et en jetant les bases d'un suivi. Ils le font également en soutenant le développement ou le renforcement des mécanismes de coordination afin d'assurer la participation effective et coordonnée de la multiplicité des acteurs au sein d'une stratégie intégrée.



2. Vue d'ensemble de la procédure: étapes préliminaires, composantes essentielles et post diagnostic

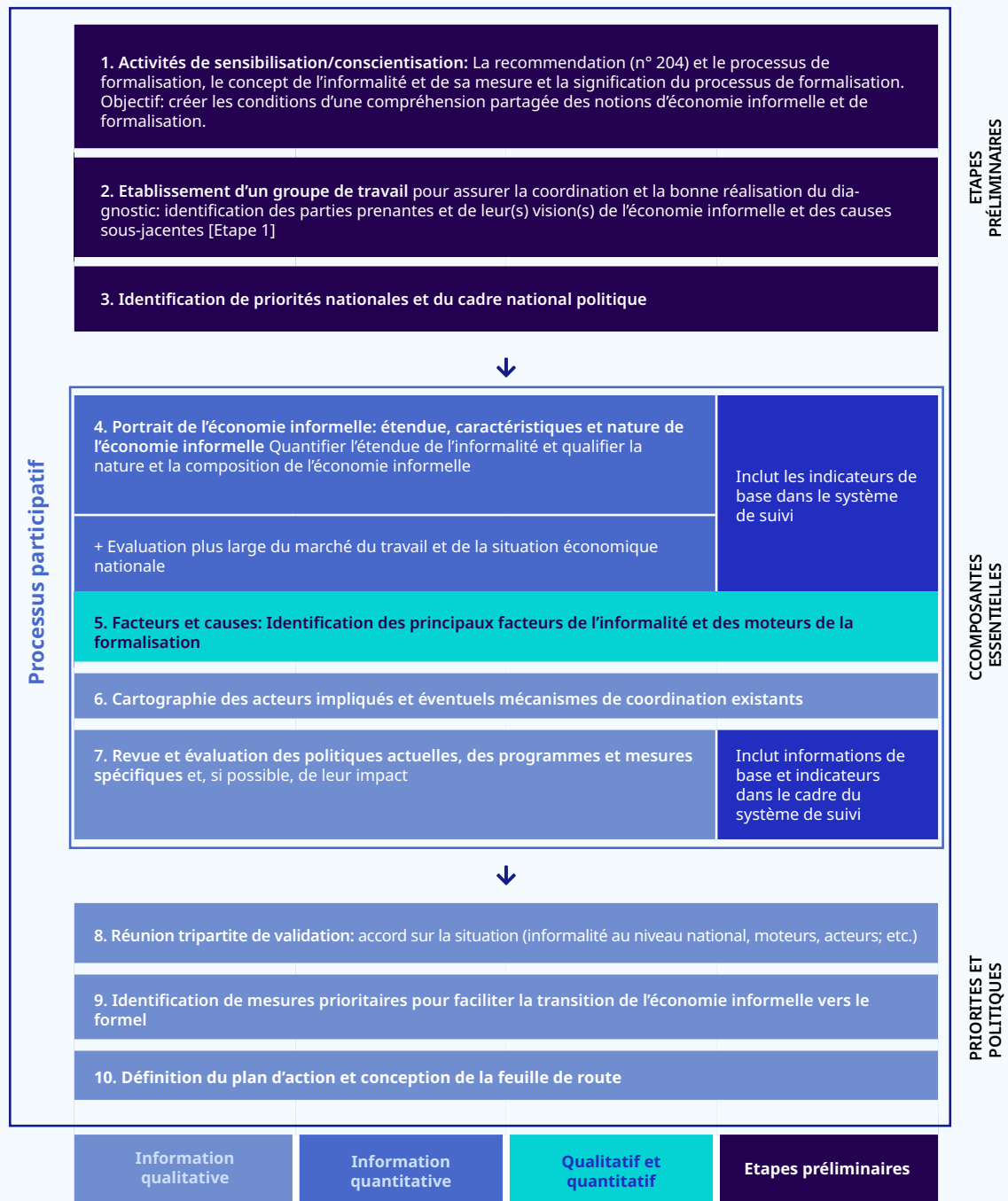
Le diagnostic comprend plusieurs étapes afin de réunir, d'analyser, de partager et d'avoir une discussion autour des informations quantitatives et qualitatives sur l'économie informelle et de créer les conditions permettant d'aboutir à un consensus sur la situation et sur des priorités communes.

La Figure 1 présente les 10 étapes d'un diagnostic classique ou encore «générique» de l'informalité. Cela comprend les étapes préliminaires ou dites de «pré-diagnostic» (étapes 1 à 3), les composantes principales du diagnostic (étapes 4 à 7) ainsi que les étapes ultérieures, encore appelées de «post diagnostic» (8 à 10). Il existe un certain degré de flexibilité dans la manière dont ces 10

étapes s'effectuent: à la fois flexibilité dans l'importance et la profondeur attachées aux différentes composantes et flexibilité au sein d'une séquence qui laisse un certain espace pour des allers et venues entre les étapes. Ces composantes sont complémentaires par nature, ce qui signifie que les informations réunies pour l'une des composantes contribuent à l'interprétation des autres composantes et se trouvent analysées en vue des résultats et des informations réunies dans d'autres domaines couverts par le diagnostic. Ainsi, un diagnostic n'est pas une succession d'étapes indépendantes unilatérales mais un exercice coordonné avec des chevauchements et des «zones d'échange» nécessaires afin de décider de manière collective de la meilleure façon d'aller de l'avant.

La procédure générale ainsi que les variations nationales sont abordées brièvement dans cette partie et les composantes essentielles le seront de manière détaillée dans la troisième partie. Quel que soit le scénario choisi au niveau national, la durée du processus de diagnostic (étapes 1 à 10) ne devra pas aller au-delà de six ou huit mois.

► Figure 1 : Principales étapes du diagnostic



Le processus se divise en trois étapes principales: pré-diagnostic (étapes 1 à 3), diagnostic principal (étapes 4 à 7) et post-diagnostic (étapes 8 à 10).

2.1 Les étapes préliminaires (étapes 1 à 3)

L'objectif principal des étapes allant de 1 à 3 est de réunir toutes les parties impliquées dans le processus de formalisation. C'est l'occasion de commencer à recenser les différents acteurs, à évaluer leurs visions respectives et la connaissance qu'ils ont de ce qu'est l'informalité et de fournir des orientations et des conseils – en se basant sur les normes internationales² – afin que chacun puisse disposer au maximum d'une compréhension commune de ce que l'on entend par informalité et par formalisation.

Étape 1. Activités de sensibilisation/conscientisation à propos de la recommandation (n° 204) et l'informalité

Le processus de formalisation commence généralement par une série d'activités de sensibilisation/conscientisation autour de la recommandation (n° 204) et sur l'informalité (concepts, mesure et réalités). Ces activités ont lieu généralement avant de procéder au diagnostic de l'informalité. Les principaux objectifs de la 1^{ère} étape sont les suivants:

- a. présentation de la recommandation (n° 204) et des principaux éléments de base constituant la démarche de l'OIT envers la formalisation, tels que présentés dans la recommandation, c'est-à-dire la nécessité de poursuivre un triple objectif (ne visant pas seulement celles et ceux bloqués au sein de l'économie informelle mais aussi promouvoir la création d'emplois au sein de l'économie formelle et prévenir l'informalisation des emplois formels); la nécessité d'une stratégie intégrée et donc d'une coordination politique cohérente ainsi que la nécessité d'associer des mesures d'incitation et de contrôle ainsi que le besoin de dialogue social;
- b. évaluation de la ou des visions nationales sur l'économie informelle et de ses causes; et

- c. présentation des concepts de l'informalité et de la formalisation tels que définis par les normes internationales, y compris les normes statistiques, afin de favoriser une compréhension commune au sein des principaux acteurs au niveau national.

Cette étape s'effectue généralement à travers la tenue d'un atelier national qui réunit les représentants des ministères en charge du travail, de la protection sociale, de l'apprentissage, de l'économie, des finances, des petites et moyennes entreprises (PME), de l'agriculture, de l'office national de la statistique et des entités chargées de faire appliquer la loi comme les services des impôts, de la sécurité sociale et de l'inspection du travail; les représentants des travailleurs et des employeurs traitant de l'économie informelle, les représentants d'un grand nombre d'organisations de travailleurs exerçant au sein de l'économie informelle, des représentants d'organismes multilatéraux et bilatéraux, ainsi que des chercheurs.

A des degrés divers, tous ces acteurs apporteront une contribution active au diagnostic et constitueront des acteurs essentiels du processus de formalisation.

La première étape permet également d'effectuer une première identification des acteurs³ qui sera complétée à un stade plus avancé du diagnostic (étape 6). Cette identification précoce et l'implication des acteurs concernés constituent des éléments importants pour leur implication future tout au long du processus. Il existe également une dimension pédagogique. L'expérience a montré que les discussions de ce qui constitue l'informalité, ce que signifie la formalisation et ce qu'impliquent les processus de formalisation en termes de politiques à combiner au sein d'un processus intégré, aident les acteurs au niveau national à réaliser la nécessité d'une telle intégration. Les discussions contribuent à identifier de façon collective les acteurs et les institutions qui ont un rôle à jouer dans le processus de formalisation et cela aboutit généralement à reconnaître le besoin d'élargir le cercle des participants par rapport à celui envisagé initialement.

Enfin, c'est aussi le moment d'évaluer la situation au niveau national en matière de données: définitions, collecte des données et analyses de

2 Voir en particulier la recommandation (n° 204) et, dans le domaine statistique, la résolution de l'OIT concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel (BIT 1993); ainsi que les Directives concernant une définition statistique de l'emploi formel (BIT 2003).

3 Il faut prendre soin à ce qu'une attention particulière soit accordée à celles et ceux qui sont touchés directement par l'informalité.

ces dernières, et pour identifier des lacunes, en particulier:

- a. l'existence de définitions nationales de l'emploi informel et du secteur informel et le fait de savoir si elles sont en accord avec les normes statistiques internationales;
- b. l'existence d'enquêtes, les dimensions couvertes, leur portée et leur périodicité;
- c. les capacités et les pratiques en ce qui concerne l'analyse de ces données, la dissémination et l'utilisation des principaux résultats sur l'économie informelle, notamment à des fins politiques pour soutenir le processus de formalisation.

Étape 2. Mise en place d'un groupe de travail

L'étape 2 consiste à établir un groupe de travail afin d'assurer la gestion de la réalisation du diagnostic et de définir les rôles et les responsabilités. Seule une partie des participants aux activités de sensibilisation sera impliquée au sein du groupe de travail mais les activités réalisées lors de l'étape 1 auront pu permettre d'identifier des candidats possibles pour l'étape 2.

Étape 3. Identification des priorités nationales et du cadre politique national

A ce stade précoce, l'identification des priorités nationales est particulièrement pertinente en l'absence de décision concernant un possible ciblage priori pour le processus de formalisation et donc pour le diagnostic. L'objectif principal de l'étape 3 est de décider si, en se basant sur les priorités nationales et sur les politiques en cours de déploiement ou les politiques prévues, il est possible d'identifier un angle spécifique comme point de départ du processus de formalisation. L'évaluation complète des priorités nationales s'achèvera lors de l'étape 7 dans le cadre de la cartographie et l'évaluation des politiques actuelles et l'approche politique générale. En ce qui concerne l'étape 3, les questions suivantes sont susceptibles de guider les acteurs nationaux dans

la sélection, si nécessaire, d'un angle spécifique concernant certains travailleurs, certaines unités économiques ou certaines formes d'informalité:

- a. Le pays dispose-t-il d'une politique de formalisation et, si oui, quelles sont les principales priorités?
- b. Quelles sont les priorités nationales ainsi que les différents cadres de politique stratégique au niveau national (plans nationaux de développement, stratégies de réduction de la pauvreté, budgets, etc..) et jusqu'à quel point les stratégies nationales de développement incluent-elles des politiques en faveur de la formalisation?
- c. Les politiques sectorielles existantes ainsi que les mesures qui y sont liées (comme les incitations fiscales et le développement des infrastructures) contiennent-elles des mesures spécifiques pour promouvoir la formalisation?
- d. Le pays dispose-t-il d'une stratégie en matière d'emploi et, si oui, quelles sont les composantes essentielles qui agissent sur l'informalité?
- e. Les politiques existantes en matière sociale (telles que celles relatives à la santé, le logement et les retraites) prennent-elles en compte les unités économiques et les travailleurs informels?
- f. Parmi les priorités nationales, existe-t-il des groupes cibles spécifiques (secteurs, catégories de travailleurs ou types d'unités économiques) sur lesquels on pourrait être amené à se concentrer en priorité dans le cadre du diagnostic?

2.2 Composantes essentielles du diagnostic: un processus flexible (étapes 4 à 7)

Les étapes 4 à 7 portant sur les composantes essentielles des diagnostics (présentées de manière détaillée dans la partie 3) sont susceptibles de varier en portée et en profondeur,

selon la sélection (ou l'absence de sélection) de secteurs, de catégories de travailleurs ou d'unités économiques prioritaires décidée avant ou au terme de la partie préliminaire du diagnostic. Cette sélection doit être opérée par les acteurs nationaux, idéalement selon des critères largement acceptés par les acteurs concernés. Il est généralement plus facile d'obtenir un accord lorsque les critères de sélection sont clairement définis et fondés sur des considérations objectives. Ces critères peuvent consister en un alignement sur les priorités nationales existantes (contribuant aux efforts en cours tout en en bénéficiant et en recherchant des complémentarités entre les politiques) ou peuvent aussi consister en une évaluation quantitative objective des unités économiques ou des travailleurs plus exposés que d'autres à l'informalité ou les plus représentés au sein de l'économie informelle (voir la présentation détaillée de l'étape 4 ci-dessous).

Pour ce qui est des composantes essentielles du diagnostic, on peut envisager deux scénarios principaux, décrits ci-dessous.

Scenario 1. Aucun groupe ou secteur prioritaire n'est défini a priori⁴

L'étape 4 consiste alors à préparer un «diagnostic rapide» qui consiste en une évaluation quantitative de l'incidence et de la nature de l'informalité. Ce dernier est « complet » dans le sens où il couvre toutes les catégories de travailleurs, d'unités économiques et de secteurs. L'objectif premier de ce diagnostic rapide est de permettre l'identification des travailleurs et des unités économiques ou des secteurs les plus exposés à l'informalité (présentant les taux d'informalité les plus élevés) ou encore les plus représentés au sein de l'économie informelle (la catégorie la plus

importante par le nombre) et qui peuvent donc, de ce fait, être considérés comme justifiant d'être prioritaires⁵.

Sur la base des résultats du diagnostic rapide, un accord est susceptible d'être trouvé permettant un diagnostic en profondeur (étapes 4 à 7) pour des secteurs, des catégories de travailleurs ou d'entreprises, des types d'informalité ou (éventuellement) sur des domaines politiques convenus. Si aucun accord ne peut être trouvé quant à un ciblage particulier, l'approche du diagnostic rapide est conservée lorsqu'au moment où d'autres priorités pourront faire l'objet de discussions à l'étape 9. L'expérience montre que l'identification de catégories spécifiques partageant des contraintes communes conduit à des avancées opérationnelles plus grandes qu'un diagnostic cherchant à couvrir l'ensemble de l'économie informelle. Il est irréaliste de prétendre être exhaustif et, en même temps, de formuler des «approches politiques sur mesure» répondant aux besoins spécifiques des différents groupes de travailleurs, d'unités et de secteurs. Dans le cadre d'une approche « sans ciblage », la réalisation d'un diagnostic⁶ rapide permet de parcourir le processus en 10 étapes dans un laps de temps raisonnable tout en collectant les informations nécessaires à la définition de priorités à une date ultérieure.

Scenario 2. Catégorie(s) ou secteur(s) prioritaire(s) définis a priori

Un diagnostic en profondeur de l'étape 4 à l'étape 7 est réalisé dans les secteurs, pour les catégories de travailleurs ou d'entreprises, selon le type d'informalité et (éventuellement) selon des domaines politiques spécifiques convenus.

4 Soit avant l'étape préliminaire ou pendant l'identification des priorités nationales (étape 3).

5 Concrètement, cela signifie, sur la base des micro-données venant de la dernière enquête sur la population active et d'établissement: (a) évaluer la part de l'emploi informel que ce soit dans les secteurs formels et informels ou au sein des ménages pour différentes catégories de travailleurs (selon leur statut, leur métier, les secteurs économiques détaillés) et la part des unités économiques dans le secteur informel basée sur les caractéristiques économiques de l'unité (comme la taille ou le secteur) afin d'identifier les travailleurs et les unités économiques qui sont les plus exposés au risque de l'informalité; et (b) évaluer la composition de l'emploi informel et du secteur informel pour identifier les travailleurs et les unités économiques qui sont les plus représentés au sein de l'économie informelle.

6 Le développement de directives plus détaillées doit prendre en compte les différents scénarios, Il convient notamment de clarifier ce qui est couvert par la version "classique" par rapport à la version "rapide" du diagnostic pour les étapes allant de 4 à 7.

2.3 Phase de post-diagnostic : à quoi sert le diagnostic? (étapes 8 à 10)

Lors des étapes allant de 8 à 10, les mandants sont amenés à consulter les résultats du diagnostic dans le but de les valider et de décider des priorités. Lorsque les résultats sont validés, les mandants réalisent alors l'étape 10 en définissant un plan d'action. Ces étapes représentent la «raison d'être immédiate» de la réalisation du diagnostic.

Étape 8. Réunion tripartite de validation

L'étape 8 consiste en la validation des résultats et en l'approbation par le gouvernement et par les partenaires sociaux du rapport de diagnostic à l'occasion d'une réunion tripartite de haut niveau. Cette dernière constitue une condition nécessaire pour que les acteurs nationaux puissent poursuivre le processus. Cette approche participative adoptée tout au long du processus de diagnostic, l'établissement d'un groupe de travail et la collecte d'informations et de données auprès des acteurs nationaux à travers des sources fiables sur le plan national peuvent être considérés comme des éléments favorables à cette approbation nationale.

Aboutir à un accord tripartite autour des principales caractéristiques, causes, circonstances et formes d'informalité dans le pays, éventuellement dans un secteur précis ou une catégorie particulière, est un pas important qui permet la définition de priorités partagées et, par conséquent, de concevoir une stratégie et un plan national d'action comprenant des recommandations politiques, définissant les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes et un calendrier de mise en œuvre.

Étape 9. Identification des mesures prioritaires

L'objectif de l'étape 9 est d'identifier les objectifs prioritaires et de convenir d'une définition du contenu et du séquençage des mesures à court, moyen et long terme que ces objectifs impliquent.

Il est nécessaire de définir des priorités pour de nombreuses raisons qui vont de la complexité du processus graduel de formalisation compte tenu de la diversité des situations, des domaines politiques et des acteurs impliqués jusqu'aux questions liées aux moyens nécessaires (à la fois au niveau financier et humain). La définition de priorités doit donc être partie intégrante de cette séquence. Si l'on donne priorité à une catégorie par rapport à une autre immédiatement, une autre catégorie sera couverte ensuite qui pourra bénéficier de l'expérience acquise dans l'intervalle.

Il est extrêmement complexe de définir des priorités car cela signifie faire des choix, au moins pour savoir «qui passe en premier». Lorsque plus de 60 pour cent de la population en emploi dans le monde occupe un emploi informel et que plus de 80 pour cent de toutes les unités économiques sont informelles (BIT 2018a), il est important que ce choix soit fait de manière éclairée et par l'intermédiaire d'un consensus tripartite. Encore une fois, l'approche participative adoptée tout au long du processus, la transparence à chaque étape du diagnostic et la collecte de faits et de preuves solides ont pour but de faciliter un accord sur les priorités essentielles.

Étape 10. Définition d'un plan d'action et conception d'une feuille de route

Compte tenu des facettes multiples de l'informalité et de la nécessité de politiques coordonnées et cohérentes sur plusieurs fronts, la stratégie ainsi que le plan d'action définis à l'étape 10 doivent porter une attention toute particulière à la nécessité d'une approche intégrée, à la définition des rôles et des responsabilités et à l'établissement ou à l'amélioration des mécanismes de coordination des acteurs institutionnels.

Il faut également veiller à respecter les principes directeurs définis dans la recommandation (n° 204). Notamment: (a) la feuille de route et le plan d'action doivent viser à adopter une approche équilibrée combinant des mesures incitatives et des mesures de mise en conformité et (b) une approche participative doit guider l'ensemble du processus, avec le gouvernement et les partenaires sociaux travaillant ensemble pour obtenir des résultats.



3. Les composantes essentielles du diagnostic

Les quatre composantes essentielles du diagnostic (étapes 4 à 7) sont présentées ci-dessous. Il s'agit de rassembler et d'analyser les informations devant être présentées et validées à l'étape 8.

Étape 4. Évaluation de l'économie informelle: étendue, caractéristiques et nature de l'économie informelle

L'objectif de l'étape 4 est de dresser le profil des travailleurs et des unités économiques évoluant au sein de l'économie informelle, en prenant également en compte les aspects liés au genre. Cette étape est essentiellement quantitative par nature, un rôle important étant accordé aux offices nationaux de statistiques. Elle repose sur les données existantes (enquêtes et études nationales)⁷ et peut être complétée par des enquêtes rapides ou des évaluations qualitatives (entretiens et discussions en groupes) notamment dans le cas où l'accent est mis sur des catégories spécifiques ainsi que pour les questions liées aux motivations et perceptions.

Les principaux objectifs de la réalisation du profil de l'informalité consistent à répondre à cinq questions clés, à commencer par les quatre questions suivantes:

Question 1. Combien de travailleurs et combien d'unités économiques se trouvent au sein de l'économie informelle et quelles sont les formes dominantes de l'informalité dans le pays? Il faut notamment mesurer (et effectuer le suivi) de l'indicateur 8.3.1 (proportion de l'emploi informel dans l'emploi total par secteur et par sexe) des Objectifs de développement durable (ODD) et de fournir une cartographie des travailleurs en emploi informel (et si possible des unités économiques informelles) pour mettre en lumière le type d'informalité qui domine dans le pays. Pour commencer et avant la réalisation d'analyses plus détaillées, l'évaluation de la composition de l'emploi informel par type d'unités de production (dans le secteur informel, le secteur formel ou au sein des ménages) et du statut de l'emploi (BIT 2018b) rend possible un premier lien entre les catégories identifiées et les politiques en matière de formalisation. Cela permet de quantifier les parts respectives de l'emploi informel au sein des unités économiques du secteur informel (appelant à la fois des politiques de formalisation des

⁷ L'étape 4 nécessite souvent l'analyse de micro-données de l'enquête sur la population active, idéalement par l'office national de la statistique avec le soutien du BIT lorsque cela est nécessaire. Cela peut impliquer des sessions de formation afin d'accompagner le processus et améliorer les capacités afin d'assurer un suivi régulier du processus de formalisation. Une liste d'indicateurs recommandés sera disponible dans la publication à paraître du BIT: "Contextualizing Informal Employment: An Indicator Framework".

entreprises et de formalisation des emplois), des entreprises formelles (avec comme enjeu principal la formalisation de l'emploi salarié) ou des ménages (également lié à la formalisation des emplois mais prenant en compte les difficultés spécifiques liées aux ménages en tant qu'«employeurs»).

Question 2. Quels travailleurs (et unités économiques) sont les plus représentés au sein de l'emploi informel et dans le secteur informel? Il s'agit d'indicateurs comme la répartition de l'emploi informel selon des caractéristiques personnelles et liées à l'emploi. L'objectif est d'identifier les catégories les plus importantes (en nombre) mais également celles qui sont surreprésentées au sein de l'emploi informel en comparaison à ce qu'elles représentent globalement au sein de l'emploi total (ou encore de l'emploi formel). Il s'agit donc d'évaluer qui sont ces personnes (sexe, niveau d'éducation, âge), où elles vivent et travaillent et quels secteurs ou types d'entreprises fournissent un emploi à la majorité des personnes ayant un emploi informel. Cela permet de nourrir la discussion autour de la définition de priorités dans le cadre du processus de formalisation. Cela éclaire également à propos de certains facteurs déterminants de l'informalité et de modalités adaptées pour atteindre les travailleurs en emploi informel selon leurs caractéristiques personnelles et celles liées à leur emploi.

Question 3. Quels sont les travailleurs et les unités économiques les plus exposés à l'informalité? Il ne s'agit pas de la composition mais plutôt du taux d'incidence de l'informalité au sein de différentes catégories. Du point de vue des travailleurs, on utilise les indicateurs comme la part de l'emploi informel dans l'emploi total pour différentes catégories, en se basant sur la démographie, d'autres caractéristiques personnelles et sur des critères liés à l'emploi. Du point de vue des entreprises, on prendra en compte notamment les caractéristiques de l'entreprise et les caractéristiques personnelles de l'entrepreneur. En l'absence de ciblage

«a priori», ces indicateurs peuvent contribuer à l'identification de travailleurs, d'entreprises ou de secteurs qui justifient une action prioritaire.

Question 4. Quelles sont les conditions de travail et de vie des travailleurs ayant un emploi informel par rapport aux travailleurs ayant un emploi formel? L'objectif consiste à identifier certaines des formes principales de carences en matière de travail décent ainsi que d'autres risques auxquels doivent faire face les travailleurs et les unités économiques au sein de l'économie informelle. L'évaluation des conditions de travail comprend des indicateurs liés à des dimensions comme la sécurité en matière de revenus, la sécurité de l'emploi, le temps de travail et les questions de santé et de sécurité ainsi que les niveaux de représentation des travailleurs et des unités. L'évaluation des conditions de vie comprend l'évaluation de la pauvreté et de l'accès à la protection sociale (au-delà du de la protection sociale liée à l'emploi). Cela couvre notamment la dimension ménage et les trois sources de vulnérabilité au niveau des ménages⁸. Enfin, en ce qui concerne les entreprises, l'analyse couvre au moins l'identification de certaines des contraintes principales perçues par les entrepreneurs (comme l'accès aux ressources économiques, aux matières premières et aux marchés, aux technologies, les questions liées à la santé et à la sécurité ainsi que l'accès aux prestations de sécurité sociale).

Sur la base de ces quatre questions, le but est de répondre à des questions supplémentaires qui ont un lien direct avec les politiques en la matière, comme par exemple:

- a. Qui sont les travailleurs, combien sont-ils et quelle est la proportion d'entre eux qui appellent principalement:
- i. la reconnaissance formelle de leur relation d'emploi et des contrats d'emploi (et même de travail) liés à une protection sociale et du travail effective? Cela concerne les salariés et certains travailleurs

⁸ Les trois sources principales de vulnérabilité font référence à (a) la composition du ménage en ce qui concerne l'emploi: niveaux d'informalité des ménages (totalement formel, semi-informel, totalement informel; voir BIT et OCDE 2019) ainsi que la proportion des membres du ménage qui sont dépendants économiquement; (b) le niveau (et éventuellement le caractère prévisible) du revenu de toutes les sources et de tous les membres du ménage, y compris l'évaluation de la pauvreté; et (c) la couverture en matière de protection sociale à travers toutes les prestations, qu'elles soient reçues à titre individuel ou au niveau du foyer, contributives ou non-contributives.

- non-salariés dépendants en emploi informel dans le secteur formel ou au sein des ménages, ainsi que les stagiaires non rémunérés et les bénévoles exerçant un travail informel au sein du secteur formel;
- ii. la formalisation de leurs unités économiques et la couverture par la réglementation avec les avantages et les obligations que cela suppose? Il s'agit d'étendre le champ d'application de la réglementation en matière fiscale, du travail et de sécurité sociale à l'ensemble des entreprises sans exception, indépendamment de leur taille, du secteur dans lequel elles opèrent ou d'autres critères ; il s'agit également de leur reconnaissance juridique, de l'enregistrement des entreprises et le respect des obligations légales. Cela concerne les travailleurs indépendants et certains non-salariés dépendants dans le secteur informel;
 - iii. à la fois la formalisation de leurs emplois et, en tant que condition nécessaire, celle des unités économiques qui les emploient? Cela concerne les salariés et certains non-salariés dépendants ayant un emploi informel dans le secteur informel ; et
 - iv. une réduction des carences en matière de travail décent et le passage à un autre statut en matière d'emploi dans le cas des travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise ?
- b. Les travailleurs ayant un emploi informel peuvent-ils bénéficier d'un certain niveau de protection (au niveau individuel et familial)?
 - c. La formalité est-elle liée à des niveaux adéquats de protection?
 - d. Quels sont les travailleurs et les unités ayant le potentiel d'être formalisés à brève échéance? Et, au contraire, quel sont les travailleurs (et les unités) pour lesquels la formalisation n'est pas – de manière réaliste – la meilleure option à court terme mais pour lesquels des mesures sont nécessaires afin de créer les conditions permettant une formalisation (durable) à long terme?

Il existe également une **question 5 sur la prévention des risques d'informalisation**⁹. Cette question fait essentiellement référence aux unités et aux travailleurs formels mais elle est également importante afin de soutenir une transition durable vers la formalité. Cela concerne également la capacité de l'économie à créer et à préserver des emplois formels et des unités formelles.

Dans le cadre de l'étape 4 et afin de contribuer à l'étape 5 portant sur les facteurs de l'informalité et les moteurs de la formalisation, une évaluation quantitative plus large du contexte doit comprendre les indicateurs liés au contexte économique et aux composantes structurelles du marché du travail et de l'économie comme le taux de participation au marché du travail; les taux de chômage et de sous-emploi; la composition de l'emploi total selon le statut dans l'emploi; les secteurs; les professions; l'emploi par type de contrats; l'emploi selon la taille des entreprises et ainsi de suite – afin d'identifier la prévalence de formes d'emploi les plus susceptibles d'être exposées à l'informalité et au risque d'informalisation. Cela comprend également certaines informations sur les créations d'emploi par secteur et le fait de savoir si les emplois relèvent de l'économie formelle ou informelle. Cela couvre aussi l'analyse des niveaux de PIB par habitant, la croissance du PIB et la composition sectorielle du PIB.

Enfin, cette phase spécifique du diagnostic doit être utilisée pour fixer les bases d'un sous-ensemble d'indicateurs sélectionnés qui devront être évalués de manière régulière afin d'effectuer le suivi des progrès en matière de formalisation. Pour cela, le diagnostic offre la possibilité d'évaluer la capacité au niveau national de produire de telles statistiques de façon régulière dans le cadre du système de suivi et d'évaluation (voir encadré 1).

Comme mentionné précédemment, la profondeur de l'analyse peut varier. Dans le contexte d'un diagnostic rapide, l'attention se portera en particulier sur des indicateurs essentiels qui permettent l'identification des travailleurs et des unités économiques qui sont les plus exposés à l'informalité (au minimum selon le statut dans l'emploi, la profession, le secteur ou la taille de l'entreprise).

9 Une note méthodologique spécifique sera développée pour l'évaluation des risques d'informalisation afin de compléter cette note méthodologique.

► Encadré 1. Suivi des progrès vers la formalisation

Poser les bases du système

Les bases du système de suivi constituent une partie du diagnostic de l'informalité

Le système de suivi (et d'évaluation)¹⁰ et la clarification à propos des éléments devant faire l'objet d'un suivi et devant être évalués – par qui, comment et à quel stade – doivent être définis pendant la phase initiale du processus de formalisation. Tout en fournissant une solide analyse de la situation et du contexte, la phase de diagnostic fait partie, de plusieurs manières, du développement du système de suivi. Le diagnostic permet de rassembler des informations de base permettant de réaliser un suivi et une évaluation ultérieurement (étapes 4 et 7 en particulier). Les sources d'information ainsi que les outils de collecte de données sont identifiés. Les questions à prendre en compte pour le système de suivi comprennent la série d'indicateurs à sélectionner, les institutions responsables, la périodicité et la durabilité du système de collecte des données ainsi que possibles lacunes à combler. De plus, comme pour l'ensemble du processus, les parties prenantes doivent être impliquées (et seront impliquées dans le cadre du diagnostic) dans le processus de suivi en commençant par en définir les contours d'un commun accord. Les acteurs qui sont actifs dans le processus de formalisation sont également ceux impliqués de manière active dans le suivi. Cela peut contribuer à une meilleure compréhension, appropriation et à l'engagement lorsque des ajustements seront opérés dans le cadre du plan opérationnel.

Portée

D'abord, la portée de ce qui doit faire l'objet d'un suivi est déterminée par ce que le processus de formalisation a pour but d'accomplir, notamment toute décision concernant une focalisation spécifique sur des catégories de travailleurs ou d'entreprises, sur des types d'informalité ou des domaines politiques. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette focalisation peut être décidée a priori et s'appliquer au diagnostic depuis sa phase initiale ou plus tard au cours du processus, y compris après le diagnostic lorsqu'un accord existe autour des priorités (voir étape 9 et figure 1).

¹⁰ Le suivi peut être défini comme un processus continu qui vise principalement à fournir aux principales parties prenantes d'une intervention en cours des indications sur les progrès, ou l'absence de progrès, dans la réalisation des résultats. Le suivi aide les organisations à suivre les réalisations par une collecte régulière d'informations pour aider à la prise de décision en temps opportun, assurer la responsabilité et fournir la base de l'évaluation et de l'apprentissage. L'évaluation est l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou achevée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité du développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des informations crédibles et utiles, permettant l'incorporation des leçons apprises dans le processus de prise de décision des différents acteurs impliqués dans le processus de formalisation (Banque mondiale 2007).

Deuxièmement, la profondeur ou l'étendue du système de suivi en termes d'indicateurs et de politiques faisant l'objet d'un suivi doit être décidée au niveau national et doit comprendre au minimum les aspects suivants:

- Mesurer et analyser un ensemble minimum d'indicateurs liés à l'étendue et à la composition de l'économie informelle au niveau national ainsi que la catégorie de travailleurs ou d'unités économiques sur laquelle on se focalise éventuellement. Ce nombre minimum comprend l'indicateur 8.3.1 à propos de la proportion de travailleurs ayant un emploi informel par sexe et par secteur ainsi que des indicateurs liés à l'informalité qui peuvent être dérivés de la même source (généralement une enquête nationale sur la population active ou une enquête ménages). L'indicateur ODD 8.3.1. doit être mesuré pour l'ensemble du pays, en plus de mesures portant plus spécifiquement sur les catégories sur lesquelles on se concentre. Cet ensemble minimum devrait inclure des indicateurs relatifs à l'emploi et aux unités économiques.
- Effectuer le suivi de la mise en œuvre de mesures politiques spécifiques (par thème ou pour des catégories spécifiques). Le suivi d'une politique existante à l'étape 7 du diagnostic peut servir à l'établissement d'indicateurs de base et contribuer aux discussions afin de décider de la façon d'assurer le suivi des politiques spécifiques qui, dans certains cas, peuvent bénéficier des mécanismes de suivi existants.

Afin d'optimiser la contribution du diagnostic au développement du système de suivi, il est important d'identifier quand et comment, dans le cadre du diagnostic, une attention particulière doit être accordée à l'établissement des bases du système de suivi (en particulier les étapes 4 et 7).

Étape 5. Facteurs et causes: Identification des principaux facteurs de l'informalité et moteurs de la formalisation

Les facteurs de l'informalité sont multiples et transcendent le monde du travail. Ils comprennent les facteurs liés à l'environnement économique et social comme l'incapacité de l'économie à créer suffisamment d'emplois formels, les fluctuations économiques qui affectent négativement le monde du travail, un cadre réglementaire inadéquat, un système de mise en conformité faible ou un manque de transparence et de responsabilité des institutions (voir figure 2,

panneau de gauche). De plus, ils comprennent des facteurs associés à certaines caractéristiques des travailleurs, comme le montre le panneau de droite de la figure 2. Les facteurs de l'informalité peuvent être transversaux ou spécifiques. Les facteurs transversaux de l'informalité sont ceux qui se rapportent à l'ensemble (ou à une grande majorité) des manifestations de l'informalité. Un certain nombre de déterminants de l'informalité au-delà du monde du travail entrent dans cette catégorie, comme la capacité de l'économie à générer suffisamment d'emplois productifs de bonne qualité, notamment au travers d'un processus de changement structurel ou encore le fonctionnement et l'implication des institutions

du marché du travail. Les facteurs spécifiques¹¹ de l'informalité sont ceux qui concernent des catégories particulières et identifiables de travailleurs ou d'unités économiques, traduisant souvent certaines manifestations de l'informalité. Ainsi, les travailleurs domestiques (BIT 2021b) font face à des difficultés spécifiques liées au fait qu'ils travaillent dans des ménages privés qui ne sont pas nécessairement considérés comme de «véritables lieux de travail»¹².

L'expérience des pays qui sont parvenus à réduire l'informalité avec succès montre que les

interventions sont plus efficaces lorsqu'elles sont intégrées et bien coordonnées afin de s'attaquer aux différents facteurs de l'informalité, leur permettant ainsi d'affronter à la fois la diversité et l'étendue de l'économie informelle. L'objectif principal de cette composante majeure du diagnostic consiste à identifier, au niveau du pays, les facteurs d'informalité les plus répandus, qu'ils soient transversaux ou spécifiques à certaines catégories de travailleurs ou à certains types d'entreprises.



11 L'exclusion explicite des travailleurs domestiques, des travailleurs agricoles ou des personnes travaillant à leur compte des législations sur le travail et la sécurité sociale constitue un exemple. Des réglementations spécifiques ou des exclusions de réglementations pour des catégories de travailleurs, des professions, des secteurs ou des types d'entreprises tombent dans cette catégorie.

12 Le BIT (2021) fournit de très nombreux exemples de facteurs spécifiques de l'informalité chez les travailleurs domestiques. Ils incluent la croyance que ce qui se produit au sein d'un foyer constitue une affaire privée qui se situe en dehors des réglementations étatiques, que le caractère privé du foyer est sacrosaint et considéré comme en dehors des zones d'intervention possibles des inspecteurs du travail et que les travailleurs domestiques ne sont pas considérés comme des salariés mais plutôt comme des "membres de la famille".

► Figure 2 : les principaux facteurs conduisant à l'informalité



L'analyse des facteurs peut être divisée en trois parties:

1. L'analyse de l'effet de l'environnement économique, couvert principalement à l'étape 4.
2. L'analyse des déterminants micro-économiques de l'informalité ou des facteurs associés à certaines caractéristiques des travailleurs ou des unités économiques qui peuvent rendre difficile l'accès à un emploi formel comme, par exemple, de bas niveaux d'éducation, les discriminations, la pauvreté, l'absence de voix et de représentation et la difficulté d'accéder

au crédit, aux services et aux marchés. Certains de ces déterminants micro-économiques peuvent être quantifiés et compléteront l'évaluation quantitative couverte par l'étape 4 du diagnostic.

3. Un examen du cadre légal et réglementaire et de son application. L'objectif est de rassembler des informations sur la façon dont le cadre existant limite ou favorise la transition vers la formalité compte tenu de la loi « dans les livres » mais aussi dans la pratique et sur les perceptions qu'en ont les travailleurs informels (comment ils le vivent et ce qu'ils en pensent).

Il s'agit ici de « culture juridique ». Cet examen du cadre légal doit tenter d'identifier les sources de déficit en matière de protection (pour les travailleurs et pour les unités économiques) en ce qui concerne (a) l'absence de couverture légale; (b) l'inadéquation du niveau de protection accordé par la loi; et (c) la non-application de la loi dans la pratique, afin d'appuyer le développement d'une série de mesures appropriées dans ce domaine. La méthodologie afin d'évaluer le rôle du cadre légal et réglementaire dans la formalisation des travailleurs et des unités économiques utilise en particulier le cadre de la « culture juridique », associant «la loi dans sa dimension théorique», «la loi dans la pratique» et la « conscience juridique » (Vargas, à venir). Étant donné que ce qui définit les travailleurs et leurs relations d'emploi comme «informels» est lié aux normes juridiques, il est nécessaire d'étudier ce que dit la loi et comment elle est appliquée et pourquoi, parfois, les gens s'en détournent. Cela signifie donc regarder au-delà de «la loi dans sa dimension théorique» pour s'attacher à «la loi dans la société», en considérant les valeurs, les attitudes et les tendances qui font que l'on applique ou que l'on se détourne de la loi. Par conséquent, la culture juridique est un cadre permettant de décrire les modes d'utilisation, de conformité ou d'évitement de la loi, ainsi que les idées, les perceptions et les attentes des gens à l'égard de la loi. La méthodologie repose sur des méthodes qualitatives de collecte de données et, de ce fait, est tournée beaucoup plus vers la compréhension de la complexité du phénomène que vers la recherche d'explications factuelles (voir encadré 2).

L'examen du cadre légal et réglementaire et de son application comprend:

- a.** L'évaluation de la loi en théorie (« dans les livres ») et dans la pratique:
 - i.** l'inventaire de ce qui existe et l'identification des lacunes au sein des cadres juridiques;

- ii.** l'évaluation des dispositions juridiques et de l'adéquation du cadre réglementaire (par exemple, l'étendue du cadre légal en ce qui concerne les différents types de prestations et les conditions d'éligibilité), y compris l'évaluation de la capacité des transferts sociaux à sécuriser les revenus ou encore l'adéquation des modalités d'application;

- iii.** l'évaluation des systèmes de mise en conformité, y compris l'inspection du travail, des impôts et de la sécurité sociale et l'application effective des dispositions légales; et

- b.** L'évaluation de la conscience juridique, qui se rapporte aux idées et à la perception qu'ont les travailleurs informels par rapport à la loi et leurs idées en matière de justice et de droits, ce qui est également lié au degré de transparence et de responsabilité des institutions publiques et à la confiance des travailleurs et des entrepreneurs qui y est associée. Ceci se base sur des entretiens semi-structurés avec des travailleurs informels.

En cas de ciblage sur des catégories particulières, certains types d'informalité ou certains domaines politiques, cet examen portera logiquement sur les catégories ciblées. Dans le cas d'un diagnostic complet et similaire à l'étape 4, la profondeur de l'analyse devra être allégée. L'objectif principal est donc d'identifier les principales lacunes dans les textes de loi et de déterminer quels sont les travailleurs et les unités économiques les plus touchés; les questions en termes de niveaux (légaux) de protection fournis, les forces et les faiblesses des mécanismes de mise en conformité en place; les questions de gouvernance du côté institutionnel ainsi que la sensibilisation des travailleurs et des entreprises et leurs perceptions. De plus, les résultats de l'étape 4 à propos des travailleurs et des unités économiques qui sont les plus à risque face à l'informalité ou qui font face aux déficits les plus critiques en matière de travail décent peuvent indiquer des voies permettant de limiter l'étendue de l'examen. Le groupe de travail doit se mettre d'accord sur cet angle.

► Encadré 2. L'informalité, produit de trois sources de déficit en matière de protection

La recommandation (n° 204) définit l'économie informelle comme « toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles. » En d'autres termes, la part des travailleurs ayant un emploi informel ou la part des unités économiques du secteur informel dans un pays résulte de la combinaison de trois sources principales de déficit de protection (voir figures 3 et 4): 1) une absence de couverture légale (couverture en matière de travail et de sécurité sociale) [portée et étendue de la couverture légale]; (2) un niveau de protection prévu selon la loi qui est manifestement trop faible ou inadéquat (par exemple, seuils inappropriés pour être éligible) pour assurer une protection [niveau de protection légale]; et (3) la non-application de la loi dans la pratique (volontaire ou involontaire) [niveau de conformité]; cette dernière résultant en partie du niveau d'acceptation des lois et des réglementations [niveau d'acceptation]. Dans le premier cas, la réponse passe par l'extension de la couverture légale (en réformant les lois existantes ou en adoptant de nouvelles) à des catégories non encore couvertes ; dans le deuxième cas, le problème est d'améliorer l'accès à de meilleurs niveaux de protection; et, enfin, dans le troisième cas, il est nécessaire de prendre des mesures sur plusieurs fronts, notamment: les aspects juridiques (ajustement des modalités telles que définies dans la loi afin d'améliorer l'application effective); l'amélioration des mécanismes de mise en conformité ainsi que l'adoption de mesures afin d'améliorer la transparence et la confiance dans le système, en prenant en compte la conscience juridique ou encore comment la loi est vécue par les travailleurs informels et ce qu'ils en pensent.

► Table 1. Questions permettent d'évaluer comment le cadre juridique et réglementaire limite ou encourage la transition vers l'économie formelle et la façon dont cela est perçu

La culture juridique de l'informalité			
Culture juridique interne	La loi en théorie («dans les livres»)	Pourquoi certaines catégories de travailleurs/d'unités ne sont-elles pas couvertes par la loi?	Portée et étendue de la couverture légale
		Pourquoi certaines catégories de travailleurs/d'unités couvertes par la loi n'ont pas un niveau adéquat de protection?	Niveau de protection légale
	La loi dans la pratique	Pourquoi certaines catégories de travailleurs/d'unités couvertes par la loi ne sont pas protégées dans la pratique?	Niveau de conformité
Culture juridique externe	Conscience juridique	Comment les travailleurs, y-compris les entrepreneurs vivent-ils la loi et qu'en pensent-ils ?	Niveau d'acceptation

Source: Vargas (à venir).

► **Table 2. Les trois sources de déficit en matière de protection conduisant à l’informalité**

		Couverture des travailleurs et des unités économiques par les lois et réglementations Portée et étendue de la couverture légale		
		Oui		Non
(2) Niveau de protection juridique		Niveau de protection adéquat	Le niveau de protection n’est pas adéquat	Non
		Formel Dans le périmètre de la loi et appliqué	Informel	Informel
(3) Application des lois dans la pratique Niveau de conformité et d’acceptation	Oui	Volontairement	Informel Dans le champ d’application de la loi mais volontairement pas appliqué	Informel En dehors du champ d’application de la loi
	Non	Involontairement	Informel Dans le champ d’application de la loi mais pas couvert et/ou appliqué dans la pratique	

Étape 6. Cartographie des acteurs et des éventuels mécanismes de coordination en place

S’attaquer à l’informalité passe par agir contre plusieurs de ses causes, dont certaines se situent au-delà du monde du travail. Cela nécessite une action coordonnée entre plusieurs ministères et autres services publics, ainsi que la collaboration étroite des partenaires sociaux ainsi que des consultations avec ces derniers et les organisations concernées au sein de l’économie informelle. Les étapes 6 (cartographie des acteurs) et 7 (Identification et évaluation des politiques actuelles) sont étroitement liées. Les informations sont rassemblées à l’occasion d’entretiens et de groupes de discussion. La cartographie des acteurs vise, d’une part, à compléter leur identification préliminaire afin de constituer le groupe de travail de l’étape 1; et, d’autre part, à déterminer s’il existe un ou plusieurs mécanismes de coordination et, dans l’affirmative, de comprendre leur fonctionnement.

Cette composante contribue directement à l’étape 7, qui traite de l’identification et de l’évaluation des politiques et des orientations politiques afin de s’assurer de l’existence d’un processus inclusif participatif en accord avec la recommandation (n° 204). La cartographie des acteurs doit être la plus exhaustive possible et inclure des membres actifs au sein du processus de formalisation, comprenant à la fois:

- a. le gouvernement : les ministères, les institutions, les agences qui sont impliqués directement ou indirectement dans les processus de formalisation, y compris la réduction des déficits de travail décent au niveau national, régional ou local;
- b. les partenaires sociaux, c’est-à-dire les organisations d’employeurs et de travailleurs; les principales organisations de l’économie informelle (représentants des unités économiques, travailleurs, professions ou secteurs spécifiques); ainsi que les organisations professionnelles;

- c. les parties prenantes non-gouvernementales, à la fois au niveau national et au niveau international.

La cartographie des acteurs doit, au minimum, couvrir l'identification des principaux acteurs (ministères, institutions, agences, organisations de travailleurs et d'employeurs, principales organisations de l'économie informelle) et pour chacun d'entre eux:

- a. le ou les domaines principaux d'intervention; les objectifs et les priorités;
- b. leurs visions de l'informalité, les causes principales telles qu'elles sont perçues ainsi que les conséquences et l'intérêt suscité par le processus de formalisation;
- c. les principales responsabilités, l'étendue des actions et des ressources (financières et techniques) ce qui comprend un rapide tour d'horizon des points suivants:
 - i. les différentes dimensions de l'informalité (par exemple les questions fiscales, la sécurité sociale et le code du travail; l'application dans la pratique; ainsi que d'autres questions); la priorité donnée à la formalisation ou à la réduction des carences en matière de travail décent;
 - ii. le ou les principaux groupes ciblés, par exemple les PME, les travailleurs indépendants, les salariés et les secteurs spécifiques;
 - iii. les principales réalisations et programmes: dans le passé, actuellement et ce qui est prévu, ce qui fait l'objet d'autres développements à l'étape 7;
 - iv. leur rôle dans le processus de formulation et dans la mise en œuvre des politiques et des programmes liés à l'économie informelle, la réduction des carences en matière de travail décent et la formalisation; ainsi que les rôles qui peuvent être envisagés;

- v. leur force politique au niveau national et local;

- vi. les capacités techniques et financières; et

- vii. les contraintes à solutionner afin de rendre leur action plus efficace ainsi que les besoins en matière de renforcement des capacités.

La coordination entre les différents acteurs, c'est-à-dire entre plusieurs départements ministériels et d'autres institutions publiques, constitue une condition nécessaire à la mise en œuvre effective d'une approche intégrée qui a pour but de traiter en même temps de différents facteurs d'informalité ou d'améliorer la complémentarité entre les différentes interventions. Dans ce domaine, les objectifs du diagnostic sont les suivants:

- a. identifier s'il existe un mécanisme formel de coordination en vigueur dans le pays ou encore une forme de mécanisme de coordination informel entre les différents acteurs, programmes et politiques;
- b. dans l'affirmative, procéder à l'évaluation du cadre institutionnel ou des modalités opérationnelles dans lesquelles les parties prenantes sont impliquées et déterminer leurs responsabilités; une attention particulière sera accordée à la participation ou à la consultation des partenaires sociaux et des organisations concernées de l'économie informelle;
- c. identifier les différents facteurs dans le cadre institutionnel actuel qui représentent des contraintes et des obstacles à une coordination efficace, y compris l'absence de conditions permettant de faciliter une coordination efficace; et
- d. identifier les opportunités existantes pour combler ces lacunes et fournir des éléments qui pourraient contribuer à recommander des options possibles compte tenu du contexte et des différentes options envisageables pour procéder à des arrangements au niveau organisationnel.

Étape 7. Identification et évaluation des politiques actuelles afin de réduire les carences en matière de travail décent au sein de l'économie informelle et de faciliter la transition à la formalité

Ce dernier élément des composantes de base du diagnostic doit s'inspirer des programmes déjà identifiés à travers la cartographie des acteurs. Les objectifs de l'étape 7 sont les suivants:

- a. Évaluer si et de quelle manière la réduction des carences en matière de travail décent au sein de l'économie informelle et la transition vers l'économie formelle font partie des cadres stratégiques nationaux principaux tels que les plans de développement nationaux, les stratégies de réduction de la pauvreté, les budgets ou encore si la formalisation et la réduction des déficits de travail décent font l'objet de politiques dédiées;
- b. Identifier et cartographier les mesures politiques existantes adoptées pour améliorer la capacité de l'économie à absorber les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle (inclusion) ainsi que les interventions pour renforcer la capacité des individus et des entreprises à entrer dans l'économie formelle (insertion) ce qui implique les spécificités suivantes (BIT 2021a):
 - i. recenser et évaluer les interventions à deux niveaux: au niveau des travailleurs et des entreprises dans l'économie informelle et au niveau de l'environnement politique et institutionnel;
 - ii. prendre en considération les politiques et les mesures qui affectent l'environnement/le contexte dans lequel les activités économiques se déroulent, comme les politiques macroéconomiques, commerciales, industrielles, fiscales, sectorielles et en matière d'infrastructures qui influencent de façon notable les progrès en matière de productivité, le développement des entreprises, les transformations structurelles et la création d'emplois formels. Cela comprend également les politiques qui affectent les facteurs transversaux de la formalisation, comme celles qui renforcent les systèmes de sécurité sociale, les mécanismes de mise en conformité des institutions du marché du travail, le dialogue social, l'accès aux services financiers et autres services destinés aux entreprises, l'accès à l'éducation et à la formation, aux infrastructures et ainsi de suite. Cela inclut aussi les mesures qui touchent des catégories spécifiques d'entreprises (comme les PME), des catégories de travailleurs (comme les travailleurs domestiques et ceux qui travaillent pour des plateformes) ainsi que des types d'informalité (comme le travail non déclaré dans des entreprises formelles) et certains secteurs.
 - iii. examiner les mesures liées au cadre légal et réglementaire, les mesures soutenant la mise en conformité avec les lois et réglementations basées soit sur des mesures directes de contrôle (détection, sanctions en cas de non-respect et incitation au respect) ou des mesures indirectes de contrôle visant à obtenir un respect volontaire des réglementations en changeant la perception, en accentuant la sensibilisation, en améliorant la confiance, en favorisant une culture basée sur la formalité (voir encadré 3); et
- c. Mieux comprendre le ou les orientations principales qui ont été choisies pour réduire les carences en matière de travail décent au sein de l'économie informelle et afin de formaliser l'économie informelle et/ou de prévenir toute informalisation de l'économie formelle;
- d. Identifier les évolutions possibles dans le type de politiques adoptées et les raisons sous-jacentes; et

- e. Rassembler des preuves (ainsi que toute évaluation) lorsqu'il en existe à propos de l'efficacité de chaque mesure visant à faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle; promouvoir la création, la préservation et la durabilité des entreprises et des emplois décents dans l'économie formelle; et/ou prévenir l'informalisation.

Les questions supplémentaires qui vont au-delà de la simple identification des politiques mais qui se rapportent à leur évaluation sont les suivantes:

- a. Ces politiques de formalisation sont-elles adéquates? Les politiques visant à réduire les carences en matière de travail décent dans l'économie informelle sont-elles adéquates?
- b. Comment ces politiques se traduisent-elles en programmes?
- c. Ces programmes sont-ils efficaces pour faciliter la transition vers l'économie formelle et réduire les carences en

matière de travail décent dans l'économie informelle?

Il existe une grande diversité d'interventions possibles à travers de nombreuses thématiques au niveau des politiques. Cette composante du diagnostic est probablement la plus complexe et potentiellement celle qui prend davantage de temps. L'idée ne consiste pas à obtenir une description détaillée de chacun des programmes ou de chacune des interventions mais plutôt d'identifier les politiques et les programmes essentiels, l'orientation politique générale, les lacunes existantes et les possibilités d'amélioration ainsi que les initiatives prometteuses sur lesquelles s'appuyer. Pour ce faire, le cartographie des mesures peut être structurée selon différents critères comme le type de mesures en termes d'orientations politiques (voir encadré 3); les domaines politiques clés; les catégories ciblées et ainsi de suite. Il n'existe pas de choix idéal «a priori» sur la manière d'organiser les mesures. Les éléments liés au cadre politique national ou le choix de catégories spécifiques que l'on cible peuvent influencer la façon d'organiser cette cartographie.



► Encadré 3. Une cartographie des politiques de formalisation: pas d'orientation idéale mais une série de critères à prendre en compte

Une cartographie par type de mesures en termes d'orientations politiques pour promouvoir la transition vers l'économie formelle permet de visualiser l'approche globale adoptée par le pays ainsi que l'identification des «lacunes» en comparaison à une approche équilibrée combinant des incitations et des mesures visant à faire respecter la loi, comme indiqué dans la recommandation (n° 204). Selon cette orientation, les politiques sont organisées suivant les catégories suivantes de mesures:¹³

Des contrôles directs, incluant:

- des mesures dissuasives telles que celles visant à améliorer la détection (partage et recoupement de données, stratégies et opérations conjointes) et/ou à renforcer les sanctions (sanctions accrues, mauvaise publicité); et
- des mesures incitatives qui, au niveau de l'offre, comprennent des mesures afin de simplifier la mise en conformité, des incitations fiscales directes et indirectes, un soutien et des conseils aux start-ups, par exemple; et, au niveau de la demande, des mesures visant à promouvoir le recours à l'emploi formel comme les chèques-services, des impôts directs ciblés et des impôts indirects ciblés.

Des contrôles indirects visant essentiellement à accroître la sensibilisation et la confiance en agissant sur les leviers suivants:

- faire évoluer les valeurs, les normes et les croyances des travailleurs et des consommateurs (éducation par rapport aux impôts: à quoi ils servent; les appels normatifs; l'éducation et la sensibilisation à propos des avantages de la formalisation); et
- changer les institutions formelles (loi, réglementations et codes) pour faire progresser l'équité des procédures et la justice, l'équité distributive; ainsi que des développements sociaux et économiques plus larges.

D'autres catégories peuvent être établies en se basant sur des objectifs politiques clés (des politiques qui touchent à l'environnement, aux facteurs transversaux, aux catégories spécifiques, etc..) ou à des thématiques (sécurité sociale, entreprises, création d'emplois, etc..).

¹³ Cette classification est présente dans Colin Williams, 2016.



4. Question transversale: une approche participative

Assurer une approche participative ne constitue pas une composante spécifique du diagnostic mais un principe essentiel qui concerne l'ensemble du processus. En particulier, la façon dont les informations sont rassemblées, partagées et discutées devra s'assurer, à chaque étape du diagnostic, de la participation active des

organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des organisations de l'économie informelle concernées afin de renforcer leur rôle pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cela commence par leur implication à toutes les étapes du processus de formalisation. Le diagnostic doit s'attacher à bien comprendre leurs avis, leurs contributions actuelles, leurs forces et leurs faiblesses, et comment rendre leur contribution plus efficace.

Références

Colin Williams. 2016. Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work. Document de travail destiné au séminaire de la Plateforme européenne visant à lutter contre le travail non déclaré.

BIT. 1993. Résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel, Conférence internationale des statisticiens du travail, 15e session.

—. 2003. Directives concernant une définition de l'emploi informel, Conférence internationale des statisticiens, 17e session.

—. 2018a. Femmes et hommes dans l'économie informelle : un panorama statistique, 3e édition.

—. 2018b. Résolution sur les statistiques concernant les relations de travail, Conférence internationale des statisticiens, 20e session.

—. 2021a. La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle - Théorie du changement.

—. 2021b. Report: Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189); Résumé analytique : Faire du travail décent une réalité pour les travailleurs domestiques. Progrès et perspectives dix ans après l'adoption de la convention (n° 189)

—. A paraître. "Contextualizing Informal Employment: An Indicator Framework".

BIT et OCDE, 2019. Tackling Vulnerabilities in the Informal Economy.

Vargas, Ana Maria. A paraître. "Legal Culture Assessment of Informality".

Banque mondiale. 2007. Monitoring and Evaluation.



ilo.org

Organisation internationale du Travail
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse