



► La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle - Théorie du changement

Février 2021

► I. Contexte

De nos jours, plus de six travailleurs¹ sur dix et huit entreprises² sur dix dans le monde opèrent dans l'économie informelle. L'informalité est donc un phénomène de grande ampleur qui, contrairement aux prévisions, n'a pas diminué avec le temps mais a, à l'inverse, augmenté dans de nombreux pays. Bien qu'étant plus présente dans les pays en développement, l'économie informelle existe dans toutes les régions du monde. Les femmes sont davantage exposées à l'informalité dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, et se trouvent souvent dans des situations plus vulnérables que leurs homologues masculins.

La formalisation de l'économie est un processus très complexe et à long terme qui nécessite de s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'informalité. Ces causes sont multiples et sont notamment liées à l'environnement économique et institutionnel, tel que par exemple l'incapacité des économies à créer des emplois de qualité, un cadre juridique inapproprié ou le manque de transparence et l'absence de responsabilité des institutions publiques. Ces causes reposent également sur les caractéristiques des personnes ou des entreprises concernées - qui souvent interagissent entre elles - tels

que le niveau d'instruction, la pauvreté et la productivité. La survenance de chocs et de situations dangereuses, telles que les catastrophes climatiques ou les pandémies, sont également des causes possibles de l'informalité.

La présente théorie du changement (TDC) ne prétend pas décrire les changements nécessaires pour réduire l'informalité sous toutes ses formes et dans tous les contextes. En effet, s'attaquer, par exemple, au problème de l'informalité chez les travailleurs domestiques ou les petits agriculteurs dans un pays à faible revenu nécessite d'adopter des politiques de nature très différente de celles nécessaires pour réduire l'informalité chez les salariés d'entreprises formelles dans les pays développés. L'objectif de cette TDC est de présenter une théorie générale du changement pour la transition vers la formalité qui puisse offrir un cadre permettant de guider l'élaboration de théories du changement axées sur un secteur spécifique (par exemple, la construction), une catégorie professionnelle (par exemple, les vendeurs ambulants), des formes d'informalité (par exemple, le travail non déclaré dans les entreprises formelles) ou différents contextes socio-économiques.

► II. Signification, objectifs et processus de formalisation

Que signifie la transition vers la formalité?

Au niveau des entreprises, la formalisation signifie s'assurer que ces dernières soient couvertes par la réglementation avec les avantages et les obligations que cela entraîne. Il s'agit d'étendre le champ d'application de la réglementation en matière fiscale, du travail et

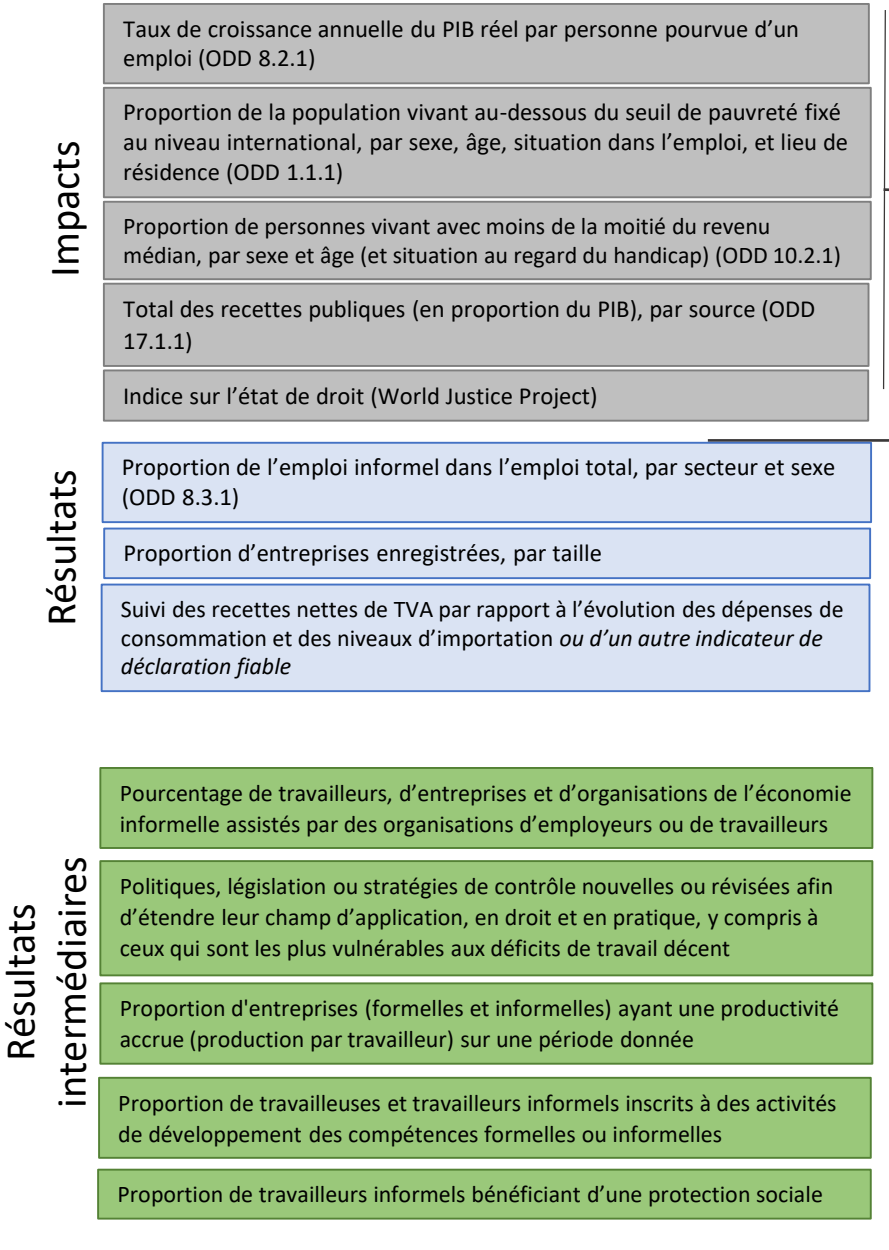
de sécurité sociale à l'ensemble des entreprises sans exception, indépendamment de leur taille, du secteur dans lequel elles opèrent ou d'autres critères, il s'agit également de leur reconnaissance en tant que personne juridique, de l'enregistrement des entreprises et le respect des obligations légales. Pour les travailleurs à leur propre compte, le fait que leurs propres entreprises relèvent ou non de l'économie formelle conditionne le

1 Afin de simplifier le texte du présent document, le terme «travailleurs» désigne ici toutes personnes occupant un emploi, tels que les salariés, les travailleurs à leur propre compte avec ou sans salariés et les travailleurs familiaux contribuant à l'entreprise familiale.

2 Dans le cadre de cette théorie du changement, le terme «entreprises» est utilisé comme synonyme d'unités économiques, l'expression retenue au sein de la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle — Théorie du changement

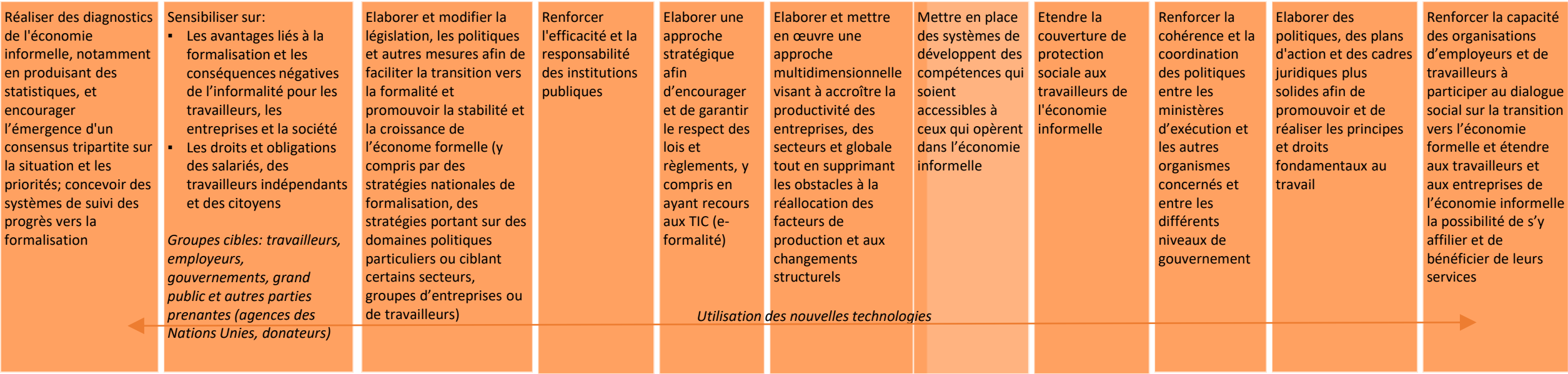
INDICATEURS



HYPOTHESES

- Une croissance économique soutenue et génératrice d'emplois est observée
 - La durabilité environnementale progresse
 - Aucun conflit, catastrophe ou choc externe majeur ayant un impact significatif sur la pauvreté, le travail décent ou les entreprises n'est observé
 - La fiscalité et les aides publiques sont perçues comme équitables par les résidents .
-
- Absence de discrimination en droit et en pratique (par exemple, en raison de l'appartenance ethnique, la nationalité, le sexe, la religion ou l'âge)
 - Reconnaissance de la propriété acquise et accès au droit à la propriété
 - La corruption n'empêche pas la mise en œuvre effective des lois, des politiques et des mécanismes de contrôle
 - Les lois et les règlements élaborés par le gouvernement sont compatibles avec les normes, valeurs et convictions des travailleurs de l'économie informelle
-
- Aucun choc externe ou instabilité politique empêche l'élaboration ou la mise en oeuvre effective des activités
 - La marge budgétaire et les budgets alloués sont suffisants pour permettre aux institutions d'agir efficacement, aux lois d'être appliquées et aux politiques et aux activités d'être mises en oeuvre
 - L'autorité nationale est dotée d'une volonté suffisante pour agir efficacement
 - Une collaboration et une coordination solides sont établies entre toutes les parties prenantes concernées
 - Les résidents ont accès à une éducation de qualité et à d'autres types de services publics

Activités



Assistance de l'OIT au renforcement de la capacité de ses mandants à mettre en oeuvre les activités susmentionnées dans le cadre des produits du programme et budget, notamment de ceux mettant l'accent sur l'économie informelle et la formalisation

fait qu'ils soient ou non dans l'économie informelle. Pour les salariés, la transition vers la formalité permet de leur garantir une protection adéquate en matière sociale et du travail. Selon la situation, cela revient à accomplir une ou plusieurs des actions suivantes: 1) étendre le champ d'application de la législation à ceux qui en sont exclus ou qui sont couverts de manière insuffisante; 2) garantir un niveau adéquat de protection juridique (par exemple, ne pas exclure du bénéfice de l'assurance sociale les salariés qui n'atteignent pas un certain seuil au niveau de leur temps de travail), et 3) assurer, en pratique, le respect des lois et des règlements. Assurer la transition des activités de l'économie informelle vers l'économie formelle signifie que ces dernières doivent être entièrement déclarées, soumises à la législation et donner lieu à une protection efficace.

Comme il ressort de la figure, il serait erroné de croire que le processus de formalisation se limite au fait d'être couverts par les lois et les règlements et d'en respecter les dispositions. Accroître la productivité est aussi, par exemple, l'une des conditions permettant de formaliser les micro et petites entreprises qui fournissent près de 44 pour cent de l'emploi au niveau mondial. De nombreuses stratégies en matière de formalisation reposent également sur la possibilité offerte aux personnes de développer leur plein potentiel, en leur permettant d'accéder à des mesures visant à atténuer les risques ou à développer leurs compétences.

Pour quelles raisons la transition vers la formalité est-elle importante?

La formalisation n'est pas un objectif en soi mais une condition nécessaire pour pouvoir atteindre d'autres objectifs extrêmement importants. En effet, faute de formalisation, l'accès au travail décent reste illusoire. La formalisation contribue à réduire la pauvreté et permet de garantir une plus grande égalité entre les personnes. La formalisation des entreprises quant à elle, tout en leur permettant d'accroître leur productivité et en leur assurant un meilleur accès aux marchés, contribue à leur durabilité et favorise une concurrence loyale sur les marchés nationaux et internationaux. La formalisation des entreprises est également l'une des conditions permettant d'assurer une protection adéquate en matière sociale et du travail à leurs salariés. Plus généralement, la formalisation profite à la société dans son ensemble car elle permet de renforcer le champ d'action du gouvernement, notamment en permettant une augmentation des recettes publiques et un renforcement de l'état de droit. Elle contribue également à l'avènement de sociétés plus équitables

en répartissant de manière plus équilibrée droits et obligations entre ses membres. En outre, l'appui apporté par les gouvernements en temps de crise, par exemple pendant la pandémie liée à la COVID-19, est considérablement facilité lorsque les travailleurs et les entreprises sont dans l'économie formelle. Enfin, la formalisation est également l'une des conditions nécessaires pour atteindre plusieurs des objectifs de développement durable (ODD), tels que notamment les objectifs 1, 5, 8, 10 et 17.

En quoi consiste le processus de formalisation?

Trois voies complémentaires, qui constituent les objectifs de la recommandation n°204 de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, permettent de mener à bien le processus de formalisation, à savoir: 1) la création d'emplois décents et d'entreprises durables dans l'économie formelle, 2) la transition des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle vers l'économie formelle, et 3) la prévention de l'informalisation des emplois.

La réduction des déficits de travail décent dans l'économie informelle est l'un des résultats de la formalisation, mais constitue également l'une des conditions facilitant la transition vers la formalité, qui peut donc, à ce titre, être considérée comme faisant partie intégrante du processus de formalisation. Certains travailleurs et certaines entreprises ont la capacité de se formaliser à court terme, mais pour d'autres cette possibilité n'est pas encore une possibilité réaliste. Réduire de manière progressive les déficits de travail décent permet de limiter la vulnérabilité des travailleurs et des entreprises, tout en augmentant leur capacité à intégrer l'économie formelle de manière durable. Ainsi, par exemple, garantir aux travailleurs l'accès à une protection sociale de base facilite leur transition vers la formalité en réduisant leur risque d'être exposés à la pauvreté, en améliorant leur accès aux soins de santé et en leur permettant de saisir les opportunités d'ordre économique qui se présentent à eux.

Faire partie de ou intégrer l'économie formelle n'est pas un acquis. La création et la destruction d'entreprises et d'emplois, ainsi que la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle ou inversement déterminent la taille de l'économie informelle. L'informalité est un processus dynamique qui repose sur une multitude de facteurs et de formes du travail qui évoluent au cours du temps. Les politiques doivent pouvoir s'adapter à ces évolutions.

► III. Que faut-il faire ?

Des stratégies multiples peuvent être mises en œuvre pour faciliter la transition vers la formalité

Il existe une grande variété de chemins menant à la formalisation, suivant les circonstances nationales, y compris les préférences de l'opinion publique, les caractéristiques de l'économie informelle et de la structure du marché du travail, les lois, politiques et pratiques existantes, ainsi que la capacité institutionnelle et financière des institutions publiques. En pratique, et conformément aux objectifs et principes inscrits au sein de la recommandation n° 204, de multiples stratégies peuvent être adoptées. Ces stratégies impliquent la mise en œuvre de politiques et de mesures qui touchent à l'environnement ou au contexte dans le cadre duquel les activités économiques se déroulent, telles que les politiques macroéconomiques, commerciales, industrielles, fiscales, sectorielles et relatives aux infrastructures afin d'influencer notamment l'accroissement de la productivité, le développement des entreprises, la transformation structurelle et la création d'emplois formels. Ces stratégies se composent également de politiques touchant aux facteurs transversaux de la formalisation, notamment en vue de renforcer les systèmes de sécurité sociale, les mécanismes de contrôle ou les institutions du marché du travail, le dialogue social, l'accès aux financements et à d'autres services destinés au développement des entreprises, l'accès à l'éducation et aux compétences, les infrastructures, etc. Elles comprennent également des politiques ciblant spécifiquement certaines catégories d'entreprises (par exemple, les micro et petites entreprises), groupes de travailleurs (par exemple, les travailleurs domestiques ou les travailleurs des plateformes numériques), types d'informalité (par exemple, le travail non déclaré dans les entreprises formelles), ou secteurs.

Afin de définir des stratégies adéquates, il est essentiel de comprendre quelles sont les principales formes d'informalité et les principaux moteurs de l'informalité et de la formalisation dans le pays concerné, ainsi que la manière dont ces derniers varient pour différents groupes de travailleurs ou catégories d'entreprises, et en fonction des circonstances locales.

Les interventions sont généralement plus efficaces lorsqu'elles sont combinées et s'attaquent à différents moteurs de l'informalité. Dans la plupart des cas, les stratégies de formalisation efficaces regroupent différentes interventions destinées non seulement à accroître la capacité de l'économie à absorber les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle (inclusion), mais également à renforcer la capacité des individus et des entreprises à entrer dans l'économie

formelle (insertion). Cette logique bidirectionnelle suppose de mettre en œuvre des actions à deux niveaux distincts: au niveau des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle et au niveau de l'environnement politique et institutionnel. Si le renforcement de la capacité à se conformer aux exigences est essentiel, il n'en est pas moins important de renforcer la volonté de se conformer aux exigences, qui n'est pas uniquement une question de choix individuel mais qui repose largement sur une perception d'équité et de responsabilité des institutions. Dans ce contexte, il est essentiel de définir les bonnes incitations (par exemple, augmenter les avantages liés à la formalisation) et d'éliminer les obstacles existants (par exemple, coût excessif, législation trop complexe ou inadaptée) à la transition vers l'économie formelle.

Ces dernières années, les nouvelles technologies, notamment les TIC, ont été de plus en plus utilisées pour encourager la transition vers la formalité. En effet, ces dernières peuvent notamment aider à simplifier et réduire les coûts liés à l'enregistrement des entreprises et de l'emploi, faciliter l'accès aux prestations de sécurité sociale et le respect de la législation, stimuler la productivité et permettre aux travailleurs de l'ombre de se faire entendre.

Les stratégies de formalisation peuvent souvent commencer par viser spécifiquement certains secteurs, groupes de travailleurs, catégories d'entreprises, ou domaines de politiques particuliers ou encore intervenir sur plusieurs aspects à la fois. Même si elles visent certains groupes en particulier, les stratégies de formalisation doivent, pour être efficaces dans la plupart des cas, porter sur certains facteurs transversaux de l'informalité qui peuvent constituer un obstacle à la transition des différents groupes vers la formalité. Le choix des points d'entrée peut se baser sur différents facteurs tels que la prévalence de certaines formes d'informalité, un niveau d'exposition à l'informalité plus élevé pour certains groupes (de travailleurs ou d'entreprises), des groupes ou des secteurs identifiés comme prioritaires au sein de l'agenda politique national, le potentiel de formalisation (réussites) dans le cadre du processus d'apprentissage et de formalisation à long terme.

Les stratégies de formalisation doivent prendre en considération la dimension de genre. Ce sont, par exemple, les femmes qui assument la plus grande part des responsabilités familiales, ce qui a impact sur leur choix en matière de travail, leur rémunération et les conduit souvent à occuper un emploi informel. Aussi, améliorer l'accès à des services abordables en matière de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées, handicapées ou malades peut donc aider à la transition vers la formalité.

L'importance du dialogue social

Le dialogue social est essentiel pour garantir que les politiques traitent efficacement de la question de l'informalité, notamment en ce qui concerne la transition vers la formalité. Les mécanismes tripartites et les consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent être encouragés notamment en vue d'identifier la nature de l'économie informelle, de procéder à des diagnostics, d'élaborer des plans d'action ou lors de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concernant un groupe spécifique de travailleurs et d'entreprises. Les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs points de vue et de défendre leurs intérêts, notamment à travers leurs organisations, au sujet des mesures politiques sensées les concerner directement. La participation des travailleurs et des entreprises de l'économie informelle dès le début du processus d'élaboration de ces mesures permet

de renforcer leur efficacité. Compte tenu du rôle des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs au sein des institutions et procédures de dialogue social, il est important que ces organisations renforcent leurs liens et, le cas échéant, autorisent l'affiliation et étendent leurs services aux travailleurs et aux entreprises de l'économie informelle, ainsi qu'à leurs organisations.

La transition vers la formalité est un processus à long terme

La formalisation de l'économie est le résultat d'un processus complexe, long et graduel. Il est important d'élaborer et de faire le suivi, de mettre en œuvre et d'ajuster les politiques et les interventions au niveau des objectifs intermédiaires et des activités qui contribuent de manière coordonnée à la réalisation de l'impact final escompté.

► IV. Quels sont les acteurs devant être impliqués?

Pour s'attaquer à l'informalité il est nécessaire d'agir sur plusieurs de ses facteurs, certains d'entre eux se trouvant hors du monde du travail. Cela requiert donc une action coordonnée de plusieurs ministères et autres organismes publics, ainsi qu'une étroite consultation et participation des partenaires sociaux et des organisations de l'économie informelle concernées. Les ministères et autres organismes publics chargés des questions relatives au travail, à la protection sociale, au développement des entreprises, à l'économie sociale et solidaire, à l'économie et aux finances, au bien-être, au développement rural et à l'industrie sont généralement les principaux acteurs et contributeurs publics au processus de formalisation et devraient encourager le développement coordonné de politiques et de stratégies.

Les partenaires sociaux peuvent également adopter des actions, en dehors de toute intervention des gouvernements. Ces actions peuvent également être mises en œuvre directement par les organisations de

l'économie informelle, parfois en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Pour garantir la coopération des différentes agences des Nations Unies, il est nécessaire que la formalisation de l'économie informelle fasse partie intégrante des systèmes nationaux du cadre de coopération pour le développement durable des Nations Unies. Le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les banques régionales de développement participent souvent, en coopération avec les gouvernements, à l'élaboration de politiques fiscales et monétaires qui peuvent exercer une forte influence sur le processus de formalisation. Il est donc essentiel que les interventions visant à encourager la transition vers la formalité soient mises en œuvre en coordination avec ces organismes. Lorsque l'économie informelle repose sur des mouvements transfrontaliers de personnes ou de marchandises, il est également nécessaire de mettre en place une coopération entre les pays concernés.

► V. Les contributions de l'OIT

Les actions de l'OIT s'inscrivent dans le cadre de la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015. Elles prennent en considération les normes internationales du travail, et plus particulièrement celles listées en annexe de la recommandation n° 204. Cela se traduit notamment par des interventions transversales, telles que le fait d'encourager à la réalisation d'un diagnostic de l'économie informelle, l'élaboration d'une stratégie nationale intégrée de formalisation, ainsi que des

mesures axées sur des secteurs spécifiques, tels que le travail domestique, ou certains groupes de travailleurs ou d'entreprises, telles que les micro et petites entreprises, ou liées à un domaine politique particulier, tel que l'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle ou le renforcement des mécanismes de contrôle. L'OIT contribue également à encourager la mise en place de processus de dialogue social inclusifs et au renforcement des capacités des partenaires sociaux à participer au dialogue social sur

la transition vers l'économie formelle, et fournit également des services aux travailleurs et aux entreprises de l'économie informelle. En résumé, les

activités soutenues par l'OIT permettent d'atteindre des résultats intermédiaires.

► VI. Variables et hypothèses

La réussite des stratégies de formalisation dépend également d'un certain nombre de variables qui n'appartiennent pas à la chaîne de changements attendue et qui sont présentées dans la figure comme un ensemble d'hypothèses entre les différents blocs. Les hypothèses se réfèrent à un contexte, à des convictions et à des politiques autres que

celles de formalisation, ainsi qu'à un grand nombre d'autres sujets. Elles sont le plus souvent attachées à un contexte et à un moment précis. Seules les hypothèses ayant été identifiées comme revêtant une importance majeure sont mentionnées dans le cadre de la figure.

Nous aimerions connaître vos vues et observations éventuelles concernant cette théorie du changement sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. N'hésitez pas à envoyer vos commentaires à inwork@ilo.org.

Contact

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

T: +41 22 799 6754
E: inwork@ilo.org
www.ilo.org/informaleconomy