



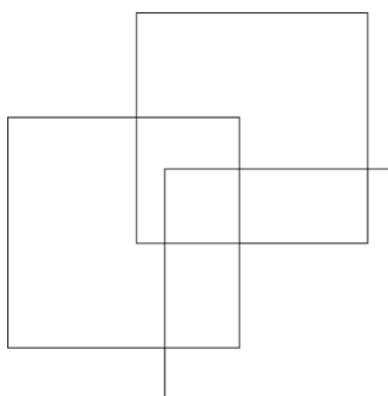
Bureau
international
du Travail

Genève

Intégrer les travailleurs domestiques dans l'économie formelle : mise en œuvre de la Convention n°189 de l'OIT.

Document de travail pour la Réunion informelle des Ministres du Travail et des Affaires Sociales organisée par la présidence irlandaise de l'Union Européenne lors de la 102^e session de la Conférence Internationale du Travail.

Genève, le 18 juin 2013



Introduction

Partout dans le monde, de nombreux travailleurs domestiques exercent leur profession dans de piètres conditions et sont privés de protection légale, le travail domestique appartenant le plus souvent à l'économie souterraine. Afin de remédier à cet état de fait, l'OIT a adopté en 2011 la Convention n°189 concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques.

La Réunion ministérielle informelle propose d'aborder la Convention n°189 de façon active et résolument tournée vers l'avenir, en permettant aux participants de mettre en commun leur expérience des mesures (y compris les mesures d'application) déjà en place pour promouvoir le travail décent pour les travailleurs domestiques. La Réunion informelle permettra également de réfléchir à la manière dont la mise en œuvre de la Convention n°189 peut contribuer à réduire l'écart entre économie formelle et économie souterraine pour le secteur du travail domestique. Compte tenu de la tendance démographique, un intérêt tout particulier sera porté à la manière dont le fort potentiel d'emploi dans le secteur du travail domestique peut être mobilisé afin de créer de l'emploi de qualité au sein de l'économie formelle.

En 2011, la nouvelle Convention n°189 et la Recommandation n°201 concernant les travailleurs domestiques ont mis en lumière un groupe de travailleurs jusqu'alors relégués aux marges des politiques publiques. Le grand intérêt qu'ont suscité ces deux outils historiques marque un changement de paradigme, qui révèle un consensus mondial en faveur de la reconnaissance du travail domestique comme profession et secteur à part entière.

Ces nouvelles normes identifient les besoins de ces travailleuses et travailleurs en matière de protection, et encouragent l'intégration efficace du travail domestique au sein de l'Agenda pour le travail décent. Ainsi, la protection des droits de ces travailleurs tient compte de la demande croissante pour les services domestiques et d'aide aux personnes, et s'inscrit dans un contexte plus général de création d'emploi décent et de développement économique et social durable. Le développement de stratégies de formalisation et de mise en œuvre efficaces représente à ce titre un défi essentiel.

Le travail domestique : caractéristiques et problématiques

Caractéristiques et tendances

Le travail domestique est un secteur important et en forte croissance. Des estimations de l'OIT datant de 2010 situent à 52,6 millions le nombre de travailleurs domestiques dans le monde, ce qui correspond pour cette seule catégorie professionnelle à la main d'œuvre de pays comme le Mexique, le Nigéria ou le Viet Nam. Ce chiffre représente en outre une augmentation de plus de 19 millions par rapport à 1995, où il s'élevait à 33,2 millions de travailleurs. Il s'agit dans les deux cas d'estimations prudentes et très vraisemblablement en deçà de la réalité statistique du travail domestique, qui est souvent sous-estimé dans les enquêtes sur la population active. À noter également que ces chiffres ne tiennent pas compte des travailleurs domestiques âgés de moins de quinze ans.

En règle générale, le travail domestique constitue un secteur plus réduit dans les pays développés, même si les données à notre disposition suggèrent qu'il y est également en expansion. Cette croissance est sans doute une conséquence de l'entrée d'un plus grand nombre de femmes sur le marché du travail et du vieillissement de la population, deux phénomènes qui se traduisent par une plus forte demande pour les services domestiques et d'aide à la personne. Bien que les cas de figures puissent varier, les femmes immigrées constituent une très grande proportion des travailleurs domestiques. Dans les 27 États Membres de l'Union Européenne, près d'un cinquième des femmes actives porteuses de la nationalité d'un pays du tiers monde sont employées par des ménages privés, contre seulement un pour cent des femmes actives porteuses de la nationalité d'un État Membre.

Questions d'égalité entre hommes et femmes

Le travail domestique a pour caractéristique quasi-universelle d'être surtout exercé par des femmes. Plus de 80 pour cent des travailleurs du secteur sont des femmes ou des jeunes filles. À l'échelle mondiale, 7,5 pour cent des femmes salariées le sont pour du travail domestique. Ce pourcentage est même beaucoup plus élevé dans certaines régions : 26,6 pour cent en Amérique Latine et Caraïbes, et 31,8 pour cent au Moyen-Orient. En ce qu'elle constitue un outil d'autonomisation pour les femmes, l'amélioration des conditions de travail dans le secteur du travail domestique est donc un levier stratégique pour réduire les inégalités entre hommes et femmes au travail et dans la société. Les services fournis par les travailleurs domestiques constituent par ailleurs un moyen non négligeable de concilier travail et vie de famille, ce qui est l'une des clés de l'égalité hommes-femmes au travail, et plus encore dans un contexte de vieillissement démographique et de réduction des budgets publics alloués à la protection sociale.

Un travail domestique décent signifie ainsi que des millions de femmes employées dans ce secteur pourraient travailler dans de meilleures conditions ; cependant, il s'agit également d'éviter que la réconciliation entre travail et vie de famille rendue possible par les services fournis par ces femmes se produise à leurs dépens. En effet, de nombreuses travailleuses domestiques sont des immigrées qui ont dû laisser derrière elles leur propre famille afin de pouvoir subvenir à leurs besoins de loin. Il est également important de tenir compte du partage inégal des tâches domestiques et des soins aux personnes entre hommes et femmes au sein du foyer. De même, il faut aborder la question de la ségrégation professionnelle sur le marché du travail, ségrégation qui renforce le préjugé selon lequel le travail domestique ne serait pas un « vrai travail », ainsi que de la sous-évaluation du travail des femmes en raison de stéréotypes sexistes, et ce malgré son importance économique.

Travail domestique et migrations

Dans certaines régions, ce sont surtout des travailleurs immigrés qui répondent à la demande de services domestiques, bien que les données statistiques sur ce point ne soient pas toujours disponibles. Les migrations de travailleurs domestiques sont un phénomène Nord-Sud aussi bien que Sud-Sud. Le travail domestique est tenu en faible estime et s'exerce dans des conditions difficiles : ces deux éléments contribuent au désintérêt persistant de la main d'œuvre locale pour le secteur. Dans le même temps, les inégalités de revenus entre pays et les disparités de qualifications professionnelles fonctionnent comme des incitations importantes à la

migration pour des milliers de femmes, qui cherchent à travailler dans le secteur domestique. Même dans des régions où n'existent pas de circuits officiels de migrations, ce secteur absorbe de grands nombres de travailleurs immigrés, y compris des immigrés de deuxième génération et des travailleurs illégaux. De récents débats sur les migrations et le développement ont mis en avant la nécessité de protéger les droits des travailleurs domestiques afin de tirer le meilleur parti du travail domestique à la fois dans les pays d'origine et les pays d'accueil.

Vulnérabilité face à l'exploitation et aux abus

Historiquement, le travail domestique a été dans une large mesure dévolu à ceux qui n'avaient pas d'autres moyens de subsistance. Cela est encore souvent vrai aujourd'hui, même si les structures sociales s'éloignent des systèmes féodaux et des systèmes de classe et reconnaissent l'importance fondamentale de l'égalité des droits et de la dignité. Malgré ces progrès, les groupes sociaux les plus désavantagés continuent de constituer les catégories de travailleurs les plus vulnérables – une vulnérabilité particulièrement préoccupante pour le travail domestique. Cela est dû en partie aux rapports de pouvoir déséquilibrés entre les travailleurs domestiques et ceux qui bénéficient de leurs services, et au fait que ce type de travail s'exerce dans la sphère privée. De nombreux travailleurs et employeurs le perçoivent encore comme une relation personnelle ou une forme de parenté plutôt qu'une relation entre employeur et employé, ce qui a pour effet de dissimuler les abus et l'exploitation, et donc de les rendre plus difficiles à combattre.

De nombreuses travailleuses et travailleurs domestiques sont mal rémunérés, ont des horaires de travail excessifs, sont privés de journée de repos hebdomadaire et peuvent être victimes d'abus physiques, mentaux ou sexuels ainsi que d'entrave à leur liberté de mouvement. Les facteurs qui sous-tendent ces pratiques incluent bien souvent le fait que le travail domestique n'est pas reconnu comme un travail à proprement parler, certaines lacunes des législations nationales sur le travail et l'emploi (ou le fait que ces lois sont mal connues et mal respectées), et une mauvaise gestion de la main d'œuvre migrante. L'exploitation et les mauvais traitements subis par les travailleurs domestiques peuvent aussi être le reflet de toutes sortes de discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine sociale (y compris les discriminations de caste). Dans le cas des tâches domestiques et des services à la personne, la sous-évaluation du travail domestique parce qu'il est féminisé explique pour une grande part que la profession compte parmi les moins bien rémunérées.

Le travail domestique est l'un des trois secteurs où la prévalence de trafic humain et d'exploitation au travail est la plus forte ; de plus, le travail des enfants dans ce secteur demeure préoccupant. Entre autres facteurs, la vulnérabilité des travailleurs migrants puise son origine dans la précarité des recrutements et des processus migratoires, surtout dans les cas où interviennent intermédiaires et agences de placement peu scrupuleux, quand le travailleur vit chez son employeur, ou dans les systèmes de parrainages.

Renforcer la protection : passage de l'économie informelle à l'économie formelle

Pour arriver à un travail domestique décent, il est essentiel d'aborder les effets négatifs de la relégation de ce secteur à l'économie informelle. Dans le cas du travail domestique, l'informalité se manifeste de différentes manières, dont chacune constitue un point d'entrée potentiel pour promouvoir une transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Bien qu'il n'existe

pas d'approche universelle, la formalisation est avantageuse à la fois pour les travailleurs et les employeurs, mais aussi pour le marché du travail et la politique sociale en général. Il existe de nombreuses expériences nationales de réglementation et de formalisation du travail domestique, mais des efforts répétés sont nécessaires pour en évaluer l'impact et mettre en commun les connaissances sur les outils et interventions qui ont porté leurs fruits. À ce titre, l'amélioration de l'information statistique sur le secteur et la poursuite de recherches sur les statuts et les besoins des employés et des employeurs sont deux facteurs cruciaux.

Comblant les lacunes de la législation du travail

Bien que le travail domestique soit abordé par la législation sur le travail et l'emploi dans de nombreux pays, des lacunes considérables subsistent. Des recherches conduites par l'OIT montrent que seuls 10 pour cent des travailleurs domestiques sont protégés au même titre que les autres travailleurs par la législation générale du travail. Par contraste, plus d'un quart d'entre eux (29,9 pour cent, soit 15,7 millions de travailleurs domestiques) sont totalement exclus du champ des législations nationales. Entre ces deux extrêmes, des régimes intermédiaires existent. En conséquence de l'exclusion ou de la couverture partielle par la législation nationale, les travailleurs domestiques bénéficient dans certains pays d'une moindre protection dans un certain nombre de domaines comme la durée du travail, le salaire minimum et la protection de la maternité.

Exemples de lacunes dans la protection légale

Durée du travail : pour plus de la moitié des travailleurs domestiques, il n'existe aucune limitation du travail hebdomadaire dans la législation nationale ; 45 pour cent d'entre eux n'ont aucun droit au repos hebdomadaire.

Salaire minimum : un peu plus de la moitié des travailleurs domestiques seulement bénéficient d'un salaire minimum garanti sur la même base que les autres travailleurs ; pour 5,9 pour cent, le salaire horaire minimum est plus bas. Cela signifie que 42,6 pour cent des travailleurs domestiques dans le monde ne bénéficient pas d'une protection de salaire minimum.

Protection de la maternité : aujourd'hui, plus d'un tiers des travailleuses domestiques ne bénéficient ni de congé de maternité ni de prestations de maternité en espèces. Étant donné que la grande majorité des travailleurs domestiques sont des femmes, ce point est particulièrement préoccupant.

Sensibilisation, facilitation et mesures d'incitation

Même là où le travail domestique est reconnu et réglementé, les travailleuses et travailleurs domestiques sont, en pratique, privés des droits et de la protection que la loi est censée leur garantir. Employeurs et employés s'abstiennent fréquemment de discuter ou même de s'accorder sur les termes essentiels et les conditions de l'embauche, qui ne font l'objet d'aucun contrat écrit, surtout dans les cas où les parties ne se perçoivent pas elles-mêmes comme des

« travailleurs » et des « employeurs » à proprement parler. Pour remédier à cet état de fait, il est indispensable de mener une campagne d'information et de sensibilisation efficace et innovante.

Un certain nombre d'approches sont employées pour encourager les parties à formaliser la relation de travail. L'établissement de contrats de travail écrits ou de déclarations d'emploi détaillées conformes aux exigences de la législation ainsi que des accords additionnels facilitent une meilleure compréhension des droits et obligations de chacune des parties. Ils créent également une base pour régler les différends le cas échéant. Peuvent également s'avérer utiles à cet égard la tenue d'un compte précis des heures travaillées, les bulletins de paie, livrets de travail ainsi que le contrôle ou l'enregistrement des contrats.

Les employeurs, mais aussi les employés, font parfois le choix délibéré de rester en marge des cadres formels en ne déclarant pas le travail aux instances locales de sécurité sociale. Pour lutter contre le travail non déclaré, des approches à plusieurs volets combinant contrôle du respect de la loi et mesures d'incitation et de simplification des procédures administratives ont fait leurs preuves. Plusieurs pays, dont la France, mettent en place des stratégies de formalisation qui s'appuient sur des avantages fiscaux et financiers, ou simplifient les procédures de paiement des charges sociales en tenant compte des spécificités du secteur du travail domestique (en autorisant, par exemple, le cumul du travail dans plusieurs foyers). En ce qui concerne les travailleurs immigrés, il faut promouvoir et préserver le transfert des droits en matière de prestations sociales.

La formalisation peut aussi être facilitée en améliorant les services d'intermédiation et les programmes de formation et de certification professionnelle, comme c'est le cas en France et en Belgique, ce qui contribue à améliorer la qualité des services. Les politiques de formalisation sont efficaces dans les systèmes qui favorisent les relations d'embauche directes entre travailleurs et membres du foyer, les systèmes qui impliquent des employeurs tierces parties sous forme d'organismes publics ou privés, ainsi que les coopératives.

Développement des mécanismes de respect et de conformité

S'assurer du respect des lois et réglementations concernant le travail domestique est souvent perçu comme une tâche difficile. La nature informelle du travail domestique et le fait qu'il ait pour cadre le foyer privé plutôt que l'usine, le bureau ou l'atelier sont à l'origine d'une série de problèmes spécifiques qu'il est pourtant indispensable de traiter si l'on veut que les politiques et les lois concernant le travail domestique produisent les résultats escomptés. L'absence de mécanismes de respect de la législation incite non seulement au traitement injuste et à l'exploitation des travailleurs, mais empêche également la mise en place de mesures efficaces pour empêcher des infractions très graves (y compris le travail des enfants et le travail forcé).

Les stratégies de respect de la loi ont plus de chances de réussir en s'appuyant sur une approche à plusieurs volets, de vastes campagnes d'information et des efforts répétés pour formaliser la relation entre employeur et employé. Les lois et réglementations sur le travail domestique récemment adoptées dans certains pays demandent à l'administration du travail de poursuivre une politique active de diffusion de l'information. Dans un certain nombre de pays comme le Costa Rica, l'Irlande, l'Afrique du Sud, ou l'Uruguay, l'inspection du Travail a particulièrement concentré ses efforts sur le secteur du travail domestique et acquis une expérience précieuse dans ce domaine.

Bien que les procédures de plaintes individuelles et l'accès aux tribunaux soient extrêmement importants, une approche fondée uniquement sur les plaintes ne saurait être suffisante, étant donné que les travailleurs domestiques ont souvent des réticences à porter plainte contre leur employeur et sont bien souvent privés des connaissances et de l'accès à l'information nécessaires pour effectuer ces démarches officielles. Cela est particulièrement vrai quand ils sont isolés au sein d'un environnement culturel et linguistique étranger, quand leur statut de résidence dépend de leur emploi, ou quand ils vivent et travaillent en situation irrégulière dans un pays qui n'est pas le leur.

Organisations de travailleurs et d'employeurs

La Convention n°189 souligne l'importance du partenariat avec les organisations de travailleurs et d'employeurs pour élaborer et faire appliquer des mesures qui promeuvent le travail décent pour les travailleurs domestiques. Dans des pays tels que la France, l'Uruguay et la Zambie, les actions menées et la coopération entre organisations de travailleurs et organisations d'employeurs, incluant les négociations collectives et l'établissement de codes de conduites et de services pour les membres des organisations, constituent de bons exemples de la manière dont ces dernières peuvent contribuer à promouvoir le travail décent pour les travailleurs domestiques. La Confédération Syndicale Internationale (CSI) et ses organisations affiliées ont lancé une vaste campagne pour soutenir la Convention n°189, collaborant pour ce faire avec certaines organisations spécialisées de la société civile.

Dynamique de changement

Dans sa Résolution de 2011 concernant les efforts à fournir pour faire du travail décent une réalité pour les travailleurs domestiques partout dans le monde (Résolution adoptée en même temps que les outils sur le travail domestique), la Conférence Internationale du Travail a reconnu qu'il est urgent d'assurer aux travailleurs domestiques des conditions de travail décentes. Les Nations-Unies, ainsi qu'un grand nombre d'autres organisations et forums internationaux, ont affirmé leur soutien à cet appel de l'OIT pour un travail domestique décent. Pour l'Union Européenne, le Conseil de l'Europe, la Commission et le Parlement ont pris des mesures en vue d'encourager la ratification et la mise en œuvre de la Convention n°189.

Depuis 2011, la Convention n°189 et la Recommandation n°201 servent de point de départ effectif pour de nouveaux efforts visant à renforcer les lois et politiques nationales, et elles ont également donné une impulsion nouvelle à des initiatives en cours (voir l'encadré ci-dessous). En date du 25 mai 2013, la Convention a été ratifiée par l'Uruguay, les Philippines, Maurice, le Nicaragua, l'Italie, la Bolivie et le Paraguay, tandis que d'autres pays se préparent à faire de même. Le *Bundestag* allemand a approuvé la ratification le 17 mai 2013.

Initiatives visant à renforcer les droits des travailleurs domestiques : quelques exemples récents.

Depuis l'adoption de la Convention n°189 et de la Recommandation n°201, de nombreux pays ont pris des mesures visant à améliorer les infrastructures nationales qui réglementent les conditions et les droits au travail des travailleurs domestiques :

Argentine : une nouvelle loi définit les droits des travailleurs domestiques, y compris le respect de la rémunération des heures supplémentaires, du temps de congé, et des congés de maladie et de maternité.

Bahreïn : le Code du Travail de 2012 contient pour la première fois des dispositions, relatives notamment aux contrats et au règlement des différends, qui s'appliquent aux travailleurs domestiques.

Brésil : en avril 2013 est entré en vigueur un amendement de la Constitution garantissant aux travailleurs domestiques les mêmes droits qu'aux autres travailleurs.

Costa Rica : l'inspection du Travail a développé un protocole spécial pour le secteur du travail domestique.

Espagne : un nouveau décret a remplacé la législation précédente sur le travail domestique et a introduit entre autres des améliorations dans les domaines du salaire minimum, de la durée du travail et des indemnités de licenciement.

Inde : les travailleurs domestiques sont inclus dans une nouvelle législation fédérale contre le harcèlement sexuel au travail. Un projet de stratégie nationale sur le travail domestique est en préparation au Ministère du Travail.

Irlande : L'Autorité nationale des droits du travail (NERA) a mis en place un programme pilote pour le respect de la législation du travail dans le secteur du travail domestique.

Maroc : en mai 2013, le Gouvernement marocain a approuvé un projet de loi visant à réglementer les conditions d'embauche et de travail des travailleurs domestiques, et à interdire le travail domestique pour les enfants de moins de 15 ans.

Namibie : une commission salariale a été créée pour instaurer des minimas pour les travailleurs domestiques.

Philippines : une nouvelle Loi sur les travailleurs domestiques définit leurs droits au travail et aborde plus spécifiquement, entre autres sujets, les contrats écrits, le salaire minimum, la protection sociale et l'âge minimum d'admission à l'emploi.

Tanzanie : une nouvelle étude en cours a pour objectif d'évaluer la situation des travailleurs domestiques dans le pays. Cette enquête pilote sera partie prenante de l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation qui pourra être utilisée dans d'autres pays.

Thaïlande : la nouvelle réglementation étend les dispositions supplémentaires des lois du travail aux travailleurs domestiques. Parmi ces dispositions figurent un jour de congé hebdomadaire garanti, le congé annuel et les congés de maladie, ainsi que l'interdiction d'employer des enfants de moins de 15 ans.

Stratégie d'action de l'OIT

À la suite de l'élaboration des outils de 2011 et de la Résolution sur les travailleurs domestiques, la mise en place de l'action de l'OIT relative au travail décent pour les travailleurs domestiques fait l'objet d'une Stratégie propre (2011-2014). L'OIT apporte son soutien non seulement aux pays qui ont déjà déclaré leur intention de ratifier la Convention n°189, mais aussi à ceux qui ne l'envisagent pas pour le moment.

Ce soutien se concentre sur le partage et le développement des connaissances, les réformes législatives et institutionnelles ainsi que la création de capacités correspondantes, la promotion de l'organisation collective des travailleurs et des employeurs, la sensibilisation et la défense des droits des travailleurs. Vingt pays bénéficient à ce jour d'assistance technique sur le travail domestique. La tenue de forums régionaux tripartites sur le travail domestique est en cours pour la période 2012-2013 : chaque forum est consacré à un domaine spécifique, parmi lesquels l'inspection du Travail, les salaires et la durée du travail, l'extension de la protection légale, la protection sociale et la promotion de l'organisation collective. L'OIT collabore de près avec un large éventail d'organisations et institutions internationales comme ONU-Femmes, le Bureau du Haut commissariat pour les Droits de l'homme, et l'OSCE.

Suggestions d'éléments de discussion

1. *Faire le point sur les progrès effectués en partageant les expériences* : quelles mesures ou initiatives les pays participants ont-ils pris pour aider les travailleurs domestiques à accéder à un emploi plus stable et de meilleure qualité ?
2. *Information et respect des mesures* : au niveau national, quelles sont les opportunités et les difficultés que soulève la promotion du travail domestique décent ? Qu'en est-il en particulier de la diffusion aux ménages, fournisseurs de services et travailleurs domestiques de l'information sur les droits et obligations de chacun ? Quid des stratégies efficaces pour faire respecter ces droits et obligations ?
3. *Mobilisation du potentiel d'emploi du secteur domestique* : compte tenu de la tendance démographique, quelles sont les politiques et initiatives en place (ou prévues) pour promouvoir la croissance du travail domestique afin de créer de l'emploi de qualité au sein de l'économie formelle ?
4. *Promotion du dialogue social* : comment la voix des travailleurs domestiques peut-elle se faire entendre plus efficacement en impliquant davantage les organisations de travailleurs et d'employeurs, et en renforçant le rôle des organisations spécialisées de la société civile ?
5. *Perspectives d'avenir* : comment la ratification et la mise en œuvre de la Convention n°189 peuvent-elles renforcer les politiques et initiatives déjà en place ?

Sources

EUROSTAT (2011). *Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation, 2011 edition*, Luxembourg.

European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Vienne.

ILO (2013a). *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Genève.

- (2013b). *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions*, Genève.

- (2013c). *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East*, Beyrouth.

- (2012). *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology*, Genève.

De plus amples informations sont disponibles sur le portail de l'OIT consacré au travail domestique :

www.ilo.org/domesticworkers