

LA RECOMMANDATION N° 204 CONCERNANT LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE, ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA 104^E SESSION LE 12 JUIN 2015

PAR | **MARC MORSA* ET JACQUES DONIS****

* Conseiller Juridique Principal, Service public fédéral Sécurité sociale, DG Appui stratégique

** Conseiller Juridique Principal, Service public fédéral Sécurité sociale, DG Appui stratégique

1. CONTEXTE GÉNÉRAL : UNE RÉALITÉ MAL DÉFINIE CONFRONTÉE À UN MANQUE DE DONNÉES STATISTIQUES EN PROGRESSION CONSTANTE

1.1. L'ÉCONOMIE INFORMELLE : UNE RÉALITÉ MAL DÉFINIE CONFRONTÉE À UN MANQUE DE DONNÉES STATISTIQUES

1.1.1. L'économie informelle et le manque de données statistiques fiables

La difficulté de la thématique de l'économie informelle tient entre autres au fait que l'instrument normatif doit tenir compte non seulement du caractère hétérogène et complexe de l'économie informelle, mais aussi des nombreux facteurs qui lui ont permis de perdurer et de se développer. Il doit en outre tenir compte de la nature très variée de l'informalité selon les pays et des niveaux de développement économique et institutionnel¹.

L'expression et la notion même de 'secteur informel' ont été popularisées pour la première fois par l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans les années soixante-dix. Elles désignaient principalement les activités de survie de ceux qui travaillent dans les segments marginaux ou périphériques de l'économie. Le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail (CIT) de 1991 a défini le secteur informel comme désignant « *les très petites unités de production et de distribution de biens et de services implantées dans les zones urbaines des pays en développement ; ces unités appartiennent essentiellement à des travailleurs indépendants qui emploient parfois*

(1) BIT, *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Genève, 2008.

une main-d'œuvre familiale, voire quelques salariés ou apprentis. Elles ne disposent, au mieux, que de capitaux très modestes ; elles font appel à des techniques rudimentaires et à une main-d'œuvre peu qualifiée, si bien que leur productivité est faible ; elles ne procurent généralement à ceux qui en vivent que des revenus minimes et très irréguliers et un emploi des plus instables »². Cette description, si elle reste valable aujourd'hui dans la plupart des pays en développement, n'appréhende pas les diverses formes d'informalité et d'informalisation qui, depuis, ont gagné en importance.

La problématique de l'économie informelle ou non structurée³ fait, par conséquent, débat au sein de l'Organisation internationale du Travail depuis plus de quarante ans⁴. Le Bureau international du Travail (BIT) a aussi utilisé l'expression 'secteur informel' pour décrire les activités des travailleurs pauvres qui exerçaient un travail très pénible mais dont les activités n'étaient ni reconnues, ni enregistrées, ni protégées, ni réglementées par les pouvoirs publics⁵. Le rapport de 1991 (CIT, session n° 78) soulignait cependant qu'il « ne saurait être question pour l'Organisation d'aider à 'promouvoir' ou à 'développer' le secteur non structuré de tel ou tel pays comme moyen commode et peu onéreux de créer des emplois si les intéressés ne sont pas, dans le même temps, décidés à éliminer progressivement les pires formes d'exploitation et les inhumaines conditions de travail rencontrées dans ce secteur »⁶. Les débats auxquels la Conférence de l'époque a donné lieu ont insisté sur le fait qu'il fallait aborder ce dilemme en s'attaquant aux causes profondes du mal, et pas seulement à ses symptômes par 'une stratégie globale et multiforme'.

En 1993, la quinzième Conférence internationale des statisticiens du travail (15e CIST) a adopté une définition statistique internationale du secteur informel, qui a été reprise par la suite dans le Système de comptabilité nationale (SCN 1993) révisé des Nations Unies. Pour pouvoir identifier de manière distincte le secteur informel dans les comptabilités en vue de quantifier sa contribution au produit intérieur brut, il a été convenu qu'il devait être défini sous l'angle des caractéristiques des unités de production (les entreprises) dans lesquelles se déroulent ces activités (approche axée sur l'entreprise), et non sous l'angle des caractéristiques des personnes qui en font partie ou de leurs emplois (approche axée sur la main-d'œuvre). Etant donné qu'une définition du secteur informel axée sur l'entreprise ne pourrait appréhender l'emploi informel dans toutes ses dimensions, il a été suggéré de classer les travailleurs des secteurs formel et informel par leur situation d'emploi. Cette classification devrait

(2) BIT, *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78e session, Genève, p. 4, 1991.

(3) L'expression 'secteur non structuré' a souvent été utilisée avant juillet 1999 pour traduire 'informal sector'.

(4) Conférence internationale du Travail, 90e session 2002, rapport VI.

(5) BIT, *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Genève, 1972.

(6) BIT, *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 78e session, Genève, p. 58, 1991.

être faite sur base des groupes identifiés dans la Classification internationale d'après la situation dans la profession (CISP-93) adoptée par la 15e CIST, mais à un niveau de déségrégation suffisant à identifier les formes pertinentes de l'emploi informel. Cela étant, il n'existe pas pour l'heure, à l'échelle internationale, d'ensemble convenu de sous-catégories de situations d'emploi qui concernent l'emploi informel, dans la mesure où cet aspect capital du phénomène n'a pas encore été identifié et abordé de manière adéquate dans les statistiques au niveau national⁷.

En 2003, la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail (17e CIST) a adopté les 'Directives concernant une définition statistique de l'emploi informel'. Au paragraphe 3 de ces directives, 'l'emploi informel' est défini comme étant le nombre total d'emplois informels, qu'ils soient exercés dans des entreprises du secteur formel, du secteur informel ou des ménages, au cours d'une période de référence donnée. L'emploi informel englobe : les travailleurs à leur propre compte et les employeurs occupés dans leurs propres entreprises du secteur informel ; les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale, qu'ils travaillent dans des entreprises du secteur formel ou informel ; les salariés qui exercent un emploi informel, qu'ils soient employés par des entreprises du secteur formel ou informel ou par des ménages comme travailleurs domestiques rémunérés ; les membres de coopératives informelles de producteurs ; les travailleurs à leur propre compte engagés dans la production de biens exclusivement pour usage propre de leur ménage⁸.

Il n'est, dès lors, pas facile ni de définir le terme d'économie informelle ni d'en déterminer l'étendue faute de données statistiques⁹. En effet, les pays produisant des statistiques régulières sont relativement rares parce que les systèmes d'information sur le marché du travail ne permettent pas d'estimer l'économie informelle ni d'en surveiller l'évolution dans bon nombre des pays¹⁰. Néanmoins, les chercheurs s'accordent à dire que le monde du travail dans les pays en développement se caractérise par une informalité omniprésente, qu'elle se manifeste par la non-inscription des entreprises au registre du commerce, par l'absence de protection sociale ou de contrat de travail¹¹.

(7) Voir Hussmanns, R., *Informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework*, document présenté à la cinquième réunion du Groupe international d'experts sur les statistiques du secteur informel (groupe de Delhi), New Delhi, 19-21 septembre 2001

(8) Voir le Rapport V (1) *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, par. 12, 2014.

(9) En effet, la résolution de la 15e CIST traite de questions relatives à la définition du secteur informel en tant que tel, et de la conception, du contenu et de la conduite d'enquêtes sur le secteur informel. Elle constitue le premier – et à ce jour le seul – ensemble de normes statistiques internationales sur la question.

(10) Voir le Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, par. 13, 2014.

(11) BIT, *Women and men in the informal economy: a statistical picture*, Genève, BIT/WIEGO, 2002 et 2012 ; Jütting, J. et de Laiglesia, J.R., *L'emploi informel dans les pays en développement une normalité indépassable ?* Paris, OCDE, 2009 ; Bacchetta, M., Ernst, E. et Bustamante, J.P., *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement*, Genève, OIT/OMC, 2009 ; Banque mondiale, op. cit., 2013.

1.1.2. Le concept de l'économie informelle versus le travail non déclaré ainsi que la frontière imprécise existant entre évasion fiscale, contournement et activités illicites

La définition des concept d'économie et d'emplois informels a été centrale dans le cadre des discussions lors des 103^e et 104^e sessions de la CIT. Force est, cependant, de constater que malgré les nombreux efforts fournis par le BIT afin d'améliorer la compréhension de ces concepts nombre de questions restent sans réponse notamment quant aux contours de ces concepts par rapport à ceux d'évasion fiscale, de contournement de la loi et d'activités illicites.

Le concept statistique d'économie informelle, tel que développé par l'OIT en 2003, renvoie à « *un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique (...)* ». De nombreux pays en développement et en transition sont confrontés à des situations couvertes par cette définition. Dans un grand nombre de régions du monde, ces situations constituent d'ailleurs très souvent l'essentiel des structures économiques du pays. Cependant, si la Belgique est également concernée à son niveau par la problématique de l'économie informelle, elle n'est pas pour autant confrontée aux situations auxquelles renvoie cette définition. En Belgique, cette notion renvoie en effet plutôt au travail au noir, où les activités économiques s'opèrent explicitement hors et à l'encontre de la législation¹².

Il existe un lien entre la partie non déclarée et la partie informelle de l'économie. Cette dernière est particulièrement importante dans les pays en développement, et donc, par définition sera la taille de l'économie non déclarée. Entre autres l'OIT essaie de mesurer la partie informelle de l'économie sinon comme part du PIB, au moins en pourcentage de l'emploi total¹³.

A côté des concepts d'économie informelle et travail non déclaré, la littérature autorisée fait référence aux concepts d'évasion fiscale, d'évitement fiscal et d'activités illicites. Le critère distinctif entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal est le fait d'agir en dehors du cadre de la loi ou dans le cadre de la loi (même si cela est contre l'esprit de la loi). L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), au sujet de l'évitement fiscal, indique qu'il s'agit d'un terme difficile à définir mais qui est généralement utilisé pour décrire la construction d'un contribuable visant à réduire sa dette fiscale et que, bien que l'arrangement peut être strictement juridique, il est habituellement en contradiction avec l'esprit de la loi qu'il prétend

(12) Avis n° 1880 du CNT du 17 décembre 2013, p. 6 - <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-1880.pdf>.

(13) Pacolet, Jozef et Vanormelingen, Joris, *Illicit financial flows: concepts and first macro estimates for Belgium and its preferred partner countries*, Working paper n° 10, p. 28 e.s., 6 juillet 2015.

suivre¹⁴. En d'autres termes, l'évasion fiscale contrevient à l'intention et à la lettre de la loi alors que l'évitement fiscal contrevient uniquement à l'intention du législateur mais pas à sa lettre.

Ces différents concepts ont été au centre des discussions lors de la conférence internationale (2014-2015) principalement pour les Etats membres de l'Union européenne (UE). En effet, la guidance envisagée par le projet de recommandation visant à faciliter la transition vers la formalité n'apparaissait pas appropriée pour les Etats membres de l'UE dès lors que ce qui préoccupe ces derniers c'est moins la transition vers la formalité que la conformité au cadre légal existant. Un nouveau chapitre reflétant ces préoccupations et fournissant un cadre stratégique et une guidance appropriés à la situation de l'économie informelle au sein des Etats membres de l'UE avait été proposé lors de la CIT en terme d'amendement au projet de recommandation mais ce dernier ne fut pas accepté ; cela aurait porté atteinte au caractère universel de l'instrument. Néanmoins, les préoccupations des Etats membres de l'Union européenne ont été partiellement prises en considération et sont reflétées à l'article 22 du chapitre VI de la recommandation n° 204 intitulé « mesures incitatives, conformité et mise en application » qui dispose que : « *Les Membres devraient prendre des mesures appropriées, en combinant notamment des mesures préventives, l'application de la loi et des sanctions effectives, pour remédier à l'évasion fiscale, au non-paiement des contributions sociales et au contournement de la législation sociale et u travail et d'autres lois* ».

1.2. L'ÉCONOMIE INFORMELLE : UNE REALITE EN PROGRESSION CONSTANTE AU NIVEAU MONDIAL

Mais, entre-temps, l'économie informelle s'est développée rapidement dans presque toutes les régions du monde, y compris dans les pays industrialisés : elle ne peut plus être considérée comme un phénomène temporaire ou résiduel. Ces dernières années, c'est dans le secteur informel qu'est apparue la majorité des emplois nouveaux, en particulier dans les pays en développement et en transition. La plupart des personnes ont rejoint l'économie informelle parce qu'elles ne peuvent trouver d'emploi ou lancer une entreprise dans l'économie formelle.

Par ailleurs, dans le contexte de la concurrence à l'échelle mondiale et des technologies de l'information et des communications (TIC), on a assisté à une flexibilisation et à une informalisation croissantes de la production et des relations d'emploi¹⁵.

(14) OCDE, glossaire "A term that is difficult to define but which is generally used to describe the arrangement of a taxpayer's affairs that is intended to reduce his tax liability and that although the arrangement could be strictly legal it is usually in contradiction with the intent of the law it purports to follow" (traduction libre, par nos soins, dans le texte de l'article).

(15) Voir notamment Standing, G., *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Basingstoke, Macmillan, 1999.

1.3. L'ECONOMIE INFORMELLE SE CARACTERISE PAR UN DEFICIT DE TRAVAIL DECENT DES PERSONNES Y OCCUPEES

L'OIT estime toutefois que c'est sous l'angle des déficits de travail décent qu'il faut avant tout considérer la situation des personnes qui relèvent de l'économie informelle. Des emplois de piètre qualité, non productifs et non rémunérateurs, qui ne sont ni reconnus ni protégés par la législation ; l'absence de droits au travail ; une protection sociale insuffisante ; l'absence de représentation et de voix au chapitre, qui est la plus marquée dans l'économie informelle, en particulier à la base, parmi les femmes et les jeunes travailleurs¹⁶.

Ce qui se passe dans l'économie informelle a une incidence sur les travailleurs et les employeurs de l'économie formelle et inversement. Les entreprises du secteur informel constituent une concurrence déloyale pour celles du secteur formel : elles ne paient pas d'impôts ni de cotisations sociales pour les travailleurs ou éludent d'autres coûts d'exploitation de l'économie formelle. Des mesures visant à réduire les coûts excessifs des transactions commerciales et les obstacles institutionnels encourageraient la légalisation des entreprises informelles, profiteraient aux travailleurs de ces entreprises et atténueraient la concurrence déloyale avec les entreprises du secteur formel¹⁷.

Les causes fondamentales de l'économie informelle sont toutefois multiformes et la légalisation ne suffit pas, à elle seule, à promouvoir le travail décent. Il est capital de disposer d'institutions judiciaires, politiques, économiques et autres efficaces, liées ou non au marché, ainsi que d'un accès équitable à ces institutions¹⁸.

1.4. LA PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE DE LA NECESSITE POUR L'OIT D'INTERVENIR VIA UNE ACTION NORMATIVE

1.4.1. Le travail n'est pas seulement une question d'argent ; c'est aussi une affaire de droits de l'homme

« Le travail n'est pas seulement une question d'argent ; c'est aussi une affaire de droits de l'homme. Il ne peut y avoir de travail décent que si l'équité et la dignité auxquelles chacun aspire dans son emploi sont garanties. En ce XXIe siècle, il s'agit d'avoir un emploi, mais pas à n'importe quel prix et dans n'importe quelles conditions¹⁹. »

Depuis sa création en 1919, l'OIT s'est préoccupée des droits de tous les travailleurs, où qu'ils travaillent. Cette préoccupation a été renforcée en 1998, lorsque la

(16) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, pp. 4-5, 2002.

(17) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 5, 2002.

(18) Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2002 : des institutions pour les marchés*, Washington, DC, Banque mondiale, 2002.

(19) BIT, *Agenda global pour l'emploi : résumé*, Forum global sur l'emploi, Genève, p. 5, 1-3 novembre 2001.

Conférence internationale du Travail a adopté à l'unanimité la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. La Déclaration constitue une obligation réciproque entre les Etats Membres et l'OIT elle-même. Elle s'applique à tous les travailleurs, quels que soient leur relation d'emploi ou le degré de formalité de leur situation. Tous ceux qui travaillent ont des droits au travail : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession²⁰. Ces principes et droits au travail découlent de la Constitution de l'OIT et ont été exprimés et développés dans les huit conventions de l'OIT jugées fondamentales par la communauté internationale et l'Organisation internationale du Travail.

Il ressort à l'évidence des rapports mondiaux établis dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT que le déficit de droits est particulièrement préoccupant dans l'économie informelle²¹. Ainsi, souvent, les travailleurs de l'économie informelle ne jouissent pas de la liberté d'association ou du droit syndical ni du droit de négociation collective. En outre, le travail forcé, notamment la servitude pour dettes et l'exploitation et les mauvais traitements infligés aux personnes victimes d'un trafic, est un phénomène que l'on rencontre dans l'économie informelle parce qu'elle est illégale et extérieure au champ d'application du droit. Le travail des enfants est omniprésent dans l'économie informelle. De même, les personnes qui sont confrontées à la discrimination directe ou indirecte et qui ne bénéficient pas de l'égalité de chances et de traitement – que ce soit en matière d'éducation et de formation, d'accès aux ressources ou aux emplois de l'économie formelle – se retrouvent dans l'économie informelle. Il s'agit notamment des femmes, des travailleurs souffrant de handicaps et des travailleurs migrants²².

1.4.2. Le déficit de protection sociale dans l'économie informelle²³

L'absence de protection sociale est une caractéristique déterminante essentielle de l'économie informelle. Or ce sont les personnes qui relèvent de l'économie informelle qui ont le plus besoin de protection sociale, non seulement en raison de l'insécurité de leur emploi et de leurs revenus mais aussi et surtout parce qu'elles sont plus souvent exposées à des risques graves en matière de santé et de sécurité au travail. Pour beaucoup de travailleurs du secteur informel, le lieu de travail est le domicile, de sorte que ce ne sont pas seulement les travailleurs mais aussi leur famille, voire

(20) BIT, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Conférence internationale du Travail, 86e session, Genève, paragr. 2, 1998.

(21) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 44, 2002.

(22) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, pp. 44-45, 2002.

(23) BIT, *Sécurité sociale : questions, défis et perspectives*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 89e session, Genève, pp. 3-4, 2001.

leurs voisins, qui peuvent être exposés à ces risques. La qualité médiocre de l'emploi va souvent de pair avec une qualité de vie médiocre. La pandémie du VIH/SIDA a, elle aussi, des répercussions sur le travail et sur les travailleurs de l'économie informelle²⁴. Dans certains pays, la maladie a réduit massivement la main-d'œuvre productive et les lacunes des systèmes de protection sociale deviennent de plus en plus criantes. Parallèlement, l'absence de protection sociale dans l'économie informelle menace aussi l'économie formelle²⁵.

Dans le monde, quelque 20 pour cent seulement des travailleurs bénéficient d'une véritable protection sociale et que plus de la moitié des travailleurs et des personnes à leur charge est exclue de tout type formel de système de sécurité sociale. Ils ne sont protégés ni par un système d'assurance sociale financé par des cotisations, ni par un mécanisme d'aide sociale financé par l'impôt²⁶.

1.4.3. Les conclusions du Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle (2007)

Le colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle a fait suite à la Résolution de la Conférence internationale du Travail de 2002 sur le travail décent et l'économie informelle²⁷. Cette résolution constitue un cadre global nouveau et reflète le consensus mondial le plus récent et le plus large s'agissant de la question de relever les défis de l'économie informelle.

Le colloque a conforté les éléments de contexte précités et notamment les déficits graves de travail décent dont sont victimes les travailleurs de l'économie informelle. En outre, le colloque énumère toute une série d'actions pour pallier les déficits de travail décent dans l'économie informelle et faciliter l'intégration dans l'économie formelle. Ainsi, le rapport du colloque (conclusions) insiste sur la nécessité d'éliminer les aspects négatifs de l'informalité tout en faisant en sorte que les possibilités de subsistance et d'entreprenariat ne soient pas détruites, et en favorisant la protection et l'incorporation des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle dans l'économie formelle.

Les participants concluent que le gouvernement a un rôle essentiel à jouer pour :

- fournir les cadres au niveau macroéconomique, social, juridique et politique permettant de créer à grande échelle des possibilités d'emplois et d'entreprises décentes et durables ;
- concevoir et mettre en œuvre des lois, politiques et programmes spécifiques pour

(24) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 62 et s., 2002.

(25) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 62 et s., 2002

(26) BIT, *Travail décent et économie informelle*, Rapport VI, p. 63, 2002.

(27) *Permettre une transition vers la formalisation*, Rapport du Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle, 27-29 novembre 2007, Genève, p. 1, par. 2, 2008.

- s'attaquer aux facteurs responsables de l'informalité ;
- étendre la protection et la sécurité sociale à tous les travailleurs ;
- éliminer les obstacles à l'entrée dans l'économie formelle ;
- s'assurer que les partenaires sociaux et les bénéficiaires de l'économie informelle visés participent à la formulation et à la mise en œuvre ;
- fournir un cadre favorable au niveau national et au niveau local pour appuyer les droits de représentation.

On trouve parmi ces propositions déjà en germe les grands axes de la recommandation sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle qui sera adoptée par la Conférence internationale lors de sa session de juin 2015.

1.4.4. Les conclusions de l'OIT concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail (2012)²⁸

Bien que le secteur agricole soit manifestement le plus touché, notamment dans les pays en développement, l'informalité touche tous les secteurs et, par exemple, ceux de l'électronique, de la construction, des textiles, du tourisme, des transports et des services domestiques. A cet égard, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que la frontière est mince, en particulier dans les chaînes mondiales de production, entre l'emploi formel et l'emploi informel²⁹. Il est incontestable qu'il faille œuvrer avec détermination à l'insertion des activités informelles dans l'économie formelle pour parvenir à l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail, qui ne peuvent être mis en œuvre de manière effective lorsque les règles de droit ne sont pas respectées³⁰.

En substance, les conclusions de l'OIT concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail (2012), demandaient la tenue d'une réunion d'experts sur les moyens de faire progresser les principes et droits fondamentaux au travail dans l'économie informelle.

(28) Rapport VI, *Principes et droits fondamentaux au travail : traduire l'engagement en action*, 2012.

(29) Trebilcock, A., Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law, in G. Davidov et B. Langille (dir. de publication), *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work*, Oxford and Portland, Hart Publishing, pp. 63-86, 2006.

(30) Rapport VI, *Principes et droits fondamentaux au travail : traduire l'engagement en action*, 2012.

2. LE TEMPS EST VENU POUR L'OIT DE PRENDRE UNE ACTION NORMATIVE. LE RAPPORT V (1), LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE³¹

2.1. UN PHÉNOMÈNE PROTEIFORME QUI ATTEINT GRAVEMENT AUSSI LES ÉCONOMIES OCCIDENTALES (CARACTÉRISTIQUES, CAUSES)

A sa 317^e session, en mars 2013, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 103^e session (juin 2014) de la Conférence internationale du Travail une question normative sur la nécessité de faciliter la transition de l'économie informelle à l'économie formelle (action normative, procédure de double discussion), en vue de l'élaboration d'une recommandation. Conformément à l'article 39, paragraphe 5, du Règlement de la Conférence, il a également approuvé une réduction des délais des étapes préliminaires de la discussion³².

Le BIT relève le caractère protéiforme du phénomène de l'économie informelle et insiste, en outre, sur le fait que ce phénomène existe dans le monde développé, où il est estimé à environ 18,4 pour cent du PIB en 2013 dans l'Union européenne (UE-27). Ce constat impactera les discussions lors de la conférence internationale quant à la volonté des États membres de l'Union européenne d'insérer un chapitre spécifique pour l'Union européenne, ce qui aurait porté atteinte au caractère universel de l'instrument³³. L'économie informelle gagne du terrain dans l'économie formelle de bien des pays (l'externalisation et aux chaînes de valeur mondiales, malgré la crise financière et économique mondiale, etc.)³⁴. La plupart des travailleurs informels connaissent des conditions inadaptées et dangereuses, présentent un niveau d'analphabétisme élevé, sont peu qualifiés et ont peu de possibilités de formation ; leurs revenus sont plus incertains, moins réguliers et moins élevés par rapport aux travailleurs de l'économie formelle ; ils sont astreints à des durées de travail plus longues et sont privés de leurs droits en matière de négociation collective et de représentation³⁵.

D'emblée, le rapport du BIT donne le ton puisque celui-ci précise qu'on entre dans l'économie informelle non pas par choix, mais par nécessité absolue et pour avoir accès à des activités génératrices de revenus³⁶. Cette affirmation 'forte' sera, d'ailleurs, reprise dans le préambule de la recommandation n° 204.

Quant aux causes du phénomène, le BIT démontre que l'informalité est essentiellement une question de gouvernance. En effet, l'expansion de l'économie informelle peut souvent être imputée à des politiques macroéconomiques et sociales inappro-

(31) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(32) Document GB.317/INS/2(Rev.) et relevé des décisions, 25 mars 2013.

(33) Nous y reviendrons lors de l'analyse de l'instrument et notamment sur le compromis qui a été trouvé.

(34) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(35) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(36) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

priées, inefficaces, mal avisées ou mal mises en œuvre qui ont été dans bien des cas formulées sans consultation tripartite ; à l'absence de cadres légaux et institutionnels incitatifs ; à l'absence d'une bonne gouvernance permettant d'appliquer de façon pertinente et effective les politiques et les lois ; et à un manque de confiance dans les institutions et les procédures administratives³⁷⁻³⁸.

En outre, le BIT met en exergue que l'économie informelle a des caractéristiques essentiellement négatives³⁹, à savoir que les coûts du travail informel sont élevés non seulement pour les entreprises, les travailleurs mais aussi pour la collectivité. Ainsi, les entreprises non déclarées et non réglementées ne s'acquittent ni de leurs obligations fiscales ni de leurs obligations sociales vis-à-vis des travailleurs, faisant ainsi une concurrence déloyale aux autres entreprises. Le manque à gagner en versement d'impôts et de contributions, qui peut être très important, pénalise injustement les entreprises déclarées. La plupart des unités économiques du secteur informel ne jouissent pas de la sécurité de leurs droits de propriété, ce qui les empêche d'accéder au capital et au crédit⁴⁰. Il leur est difficile de faire appel au système judiciaire pour faire respecter les contrats, et elles n'ont pas, ou quasiment pas, accès aux infrastructures publiques ni aux marchés publics. L'informalité peut également empêcher d'investir dans des entreprises plus importantes et nuire aux échanges commerciaux. Concernant les travailleurs, ces derniers (on l'a déjà relevé supra) ne sont ni protégés par la législation du travail et de la protection sociale et ne peuvent, par conséquent, ni exercer ni revendiquer leurs droits fondamentaux, et ne disposent pas de représentation collective. Enfin, ce sont les femmes, les jeunes, les migrants et les travailleurs plus âgés qui sont les premières victimes des déficits de travail décent. Mais la collectivité aussi est concernée dès lors que l'économie informelle est souvent associée à des structures de gouvernance et des dispositifs institutionnels insuffisants et donc corrompibles.

La sortie de l'informalité, souligne avec force le BIT, est un enjeu primordial pour la réalisation du travail décent comme objectif de développement mondial et pour une mondialisation équitable. En outre, un consensus se dégage sur le fait que, si la croissance économique n'est pas associée à la création d'emplois formels, à une amélioration des possibilités d'emploi dans l'économie formelle et à une amélioration des conditions d'emploi dans le secteur informel, une telle croissance restera une source d'inégalités, de pauvreté et de vulnérabilité⁴¹.

(37) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(38) Des politiques macroéconomiques, y compris les politiques d'ajustement structurel, de restructuration économique et de privatisation qui n'étaient pas suffisamment axées sur l'emploi, ont détruit des emplois ou n'ont pas créé suffisamment de nouveaux emplois dans l'économie formelle.

(39) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(40) Les grandes entreprises peuvent non seulement profiter d'économies d'échelle, mais elles ont aussi plus facilement accès à une main-d'œuvre hautement qualifiée et au crédit bancaire (y compris commercial).

(41) Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

2.2. LA STRATEGIE CONÇUE PAR L'OIT EN VUE D'ASSURER LA TRANSITION DE L'ECONOMIE INFORMELLE VERS L'ECONOMIE FORMELLE

L'OIT est de loin la première organisation internationale à s'attaquer à l'informalité⁴².

En termes de stratégie en vue de faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, l'OIT préconise une approche pluridimensionnelle⁴³. D'abord, l'Agenda du travail décent⁴⁴ contribue à la mise en place d'un cadre commun à adopter au niveau national pour faire face à la diversité de l'économie informelle. L'adoption d'une approche globale (et cohérente) entraîne une réduction substantielle du secteur informel et la création d'emplois formels. En 2002, l'OIT a élaboré un cadre d'action et de diagnostic basé sur sept domaines d'intervention clés pour la formalisation (cf. schéma ci-dessous)⁴⁵.

FIGURE 1 : TRANSITION DE L'ECONOMIE INFORMELLE VERS L'ECONOMIE FORMELLE



Extrait du rapport V (1), La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, Genève, cit, 2014.

(42) Ainsi on relève les activités suivantes :

- Le rapport de mission multidisciplinaire pour l'emploi au Kenya, BIT : Emploi, revenus et égalité : Stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya, Genève, 1972. Ce rapport a joué un rôle déterminant dans l'analyse de la situation de l'emploi et des défis du développement dans les pays en développement.
- La CIT (1991) a souligné que, face au dilemme du secteur informel, il fallait s'attaquer aux causes profondes du mal, et pas seulement à ses symptômes, au moyen d'une stratégie globale et multiforme.
- En 2001, dans son rapport présenté à la Conférence sur la réduction du déficit de travail décent, le directeur général a insisté sur la nécessité de trouver de toute urgence le moyen d'étendre les droits et les principes de travail décent à tous les travailleurs y compris ceux dans l'informalité.
- La Conférence internationale de 2002 qui a porté sur la discussion générale sur le travail décent et l'économie informelle a débouché sur un consensus tripartite historique sur l'objectif de la sortie de l'informalité. Tant qu'elle persistera, l'économie informelle demeurera le principal obstacle à surmonter pour atteindre l'objectif du travail décent pour tous.

(43) Voir le Rapport V (1), *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Genève, CIT, 2014.

(44) Les quatre objectifs stratégiques de l'Organisation, qui sous-tendent cet agenda, valent pour tous les travailleurs.

(45) Ce cadre met en évidence l'importance de l'intégration verticale et la cohérence de toutes les politiques de lutte contre l'informalité, tandis que la dimension horizontale est axée sur l'intensification de l'action menée dans chaque domaine d'intervention.

Bien que les huit conventions fondamentales de l'OIT⁴⁶ s'appliquent à l'économie informelle qui est généralement acceptée, d'autres instruments y font eux aussi référence. Lors de l'adoption de la recommandation en vue de faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, il a été décidé d'énumérer tous ces instruments dans une annexe⁴⁷.

L'OIT le montre ; les initiatives en cours dans le monde prouvent qu'il n'existe pas de cadre d'action universel à mettre en œuvre ; il est possible, en revanche, de combiner un ensemble d'approches pluridimensionnelles dans des cadres stratégiques intégrés et adaptés à chaque contexte national.

3. LA RECOMMANDATION N° 204 – PRESENTATION ET PORTEE DE L'INSTRUMENT NORMATIF

3.1. UN TRAVAIL DE CONCERTATION INTENSE ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX ENTRE LES DEUX CONFERENCES INTERNATIONALES RENDANT POSSIBLE L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION

L'adoption de la recommandation a fait l'objet d'une double discussion. En outre, conformément à l'article 39, paragraphe 5, du Règlement de la Conférence internationale, une réduction des délais des étapes préliminaires de la discussion a également été approuvée⁴⁸.

Les discussions ont été très difficiles entre partenaires sociaux sur différents points (le champ d'application de l'instrument ; la problématique dans les chaînes d'approvisionnement et de production ; la délimitation entre activités illicites, illégales et criminelles ; le rôle et l'importance des microentreprises ; l'extension des inspections du travail au travail indépendant, etc.). A défaut d'accord, nombre de ces éléments essentiels ont été placés entre crochets ; ce qui implique que la prochaine CIT devra de nouveau se pencher sur ces éléments lors de la définition de la recommandation. Aussi, un travail de concertation intense s'est déroulé entre la fin de la première lecture (CIT, 2014) et la seconde lecture entre les partenaires sociaux. Ce travail a permis de dégager des accords sur la plupart des points litigieux entre partenaires sociaux et dès lors faciliter la discussion lors de la CIT de 2015.

(46) Les huit conventions fondamentales de l'OIT sont : la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 ; la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 ; la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ; la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 ; et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

(47) Nous renvoyons, dès lors le lecteur, à l'annexe à la recommandation sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle à l'adresse suivante sur le site WEB de l'OIT ; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_377776.pdf.

(48) Document GB.317/INS/2 (Rev.) et relevé des décisions, 25 mars 2013.

3.2. LA RECOMMANDATION N° 204 CONCERNANT LA TRANSITION DE L'ECONOMIE INFORMELLE VERS L'ECONOMIE FORMELLE, ADOPTÉE PAR LA CONFERENCE A SA 104^E SESSION LE 12 JUIN 2015 A GENEVE

3.2.1. Un vote massif en faveur de la recommandation n° 204 – objectifs poursuivis par la recommandation

La recommandation a été adoptée par un vote tripartite de 484 voix pour, 1 contre et 5 abstentions.

L'objectif de la recommandation n° 204 est triple et oriente les Etats membres pour :

- faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle, tout en respectant les droits fondamentaux des travailleurs et en offrant des possibilités de sécurité du revenu, de subsistance et d'entrepreneuriat ;
- promouvoir la création, la préservation et la pérennité des entreprises et des emplois décents dans l'économie formelle, ainsi que la cohérence entre les politiques macroéconomiques, d'emploi et de protection sociale et les autres politiques sociales ;
- prévenir l'informalisation des emplois de l'économie formelle.

La recommandation n° 204 consacre 12 principes directeurs visant à faciliter la transition vers l'économie formelle. Ces principes, qui reflètent les valeurs et les droits fondamentaux forment une approche équilibrée qui allie pertinence universelle et adaptabilité aux différents contextes nationaux.

On estime que plus de la moitié de la main-d'œuvre mondiale est prise au piège de l'économie informelle, qui se caractérise par le déni des droits au travail, l'insuffisance des possibilités d'emploi de qualité, une protection sociale inadéquate, un manque de dialogue social et une faible productivité, ce qui constitue un obstacle significatif au développement des entreprises durables.

La nouvelle recommandation reconnaît que la plupart des individus n'entrent pas dans l'économie informelle par choix mais en raison du manque d'opportunités dans l'économie formelle et faute de disposer d'autres moyens de subsistance.

La nouvelle norme du travail propose des stratégies et des orientations pratiques sur les politiques et les mesures qui peuvent faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

C'est pourquoi cette nouvelle norme internationale du travail adoptée par la 104^e Conférence internationale du Travail a été qualifiée d'historique, parce que pour la première fois elle offrait aux Etats Membres des conseils sur la façon d'opérer leur transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

La recommandation a une portée universelle, mais elle prend en considération la diversité des situations nationales. Elle répond à la nécessité tant d'une approche 'macro' de la transition vers l'économie informelle que d'approches 'sur mesure' pour tenir compte de l'hétérogénéité des divers segments de l'économie informelle. L'action en la matière doit toucher plusieurs domaines d'intervention politique et exige la coopération de plusieurs autorités et institutions pour mettre en place des stratégies coordonnées et intégrées. Cela est essentiel pour atteindre les trois objectifs interdépendants du projet de recommandation précités.

3.2.2. L'examen de la recommandation⁴⁹

La recommandation n° 204 est composée d'un préambule, de 42 articles et d'une annexe comprenant les Instruments de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies pertinents pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Le dispositif du texte de la recommandation comporte neuf parties⁵⁰. La première partie comprend les objectifs et le champ d'application. La seconde partie a trait aux principes directeurs transversaux (des orientations générales) à la mise en œuvre de la recommandation. La troisième partie définit le cadre juridique et politique à mettre en place. La partie 4 a trait aux politiques de l'emploi. La partie 5 concerne les droits et la protection sociale. La partie 6 couvre les mesures incitatives, conformité et mise en application de l'instrument. La partie 7 est relative à la liberté d'association, dialogue social et rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le cadre de la transition vers la formalité de l'économie. La partie 8 concerne la collecte des données (statistiques) et le suivi de la mise en œuvre de la recommandation. La partie 9 est quant à elle consacrée à la mise en œuvre de la recommandation.

Si le préambule n'a aucune force obligatoire dans l'ordre juridique international, celui-ci fournit, toutefois, un élément d'interprétation de l'instrument et constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite.

(49) A cette fin, les auteurs se sont inspirés de la Communication au Parlement du 27 novembre 2015 qu'ils ont rédigée au sujet de cette recommandation n° 204.

(50) La structure de la recommandation est assez similaire à la recommandation 202 sur les socles de protection sociales et aux conclusions provisoires préparées par le BIT concernant le point inscrit à l'ordre du jour de la CIT (2016) et portant sur l'emploi et le travail décent au service de la paix et de la résilience : révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944 (voir rapport V(2) – 'rapport jaune' téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_449898.pdf).

3.2.2.1. Objectifs et champ d'application (articles 1-6)

L'article 1^{er} a)-c) rappelle le triple objectif sous-tendant la recommandation, à savoir fournir l'orientation nécessaire aux Membres pour :

- a. faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques⁵¹ de l'économie informelle vers l'économie formelle tout en respectant les droits fondamentaux des travailleurs et en offrant des possibilités de sécurité du revenu, de subsistance et d'entrepreneuriat ;
- b. promouvoir la création d'entreprises et d'emplois décents, leur préservation et leur pérennité dans l'économie formelle, ainsi que la cohérence entre les politiques macroéconomiques, d'emploi, de protection sociale et les autres politiques sociales ;
- c. prévenir l'informalisation des emplois de l'économie formelle.

L'article 2 de la recommandation a trait au champ d'application (à la fois matériel et personnel) de la recommandation et se veut extrêmement englobant. D'une part, l'article 2 a)-b)-(volet matériel du champ d'application de la recommandation) contient une description de ce que les termes 'économie informelle' désignent – à savoir : toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique⁵² – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles et de ce qu'ils ne désignent pas aux fins de la recommandation ; le but étant de couvrir les multiples formes sous lesquelles l'économie informelle se présente dans le monde.

En outre, l'article 2 ne vise pas à exclure tous les travailleurs exerçant une activité non déclarée (même s'ils ne se conforment pas à la législation nationale) des mesures tendant à faciliter la transition vers l'économie informelle, mais plutôt ceux qui participent à des activités criminelles transnationales particulièrement graves, comme celles qui sont visées par les traités internationaux pertinents ; telle est la portée de l'article 2, b) qui stipule que les termes 'économie informelle' ne désignent pas les activités illicites, en particulier la fourniture de services ou la production, la vente, la possession ou la consommation de biens interdites par la loi, y compris la production et le trafic illicites de stupéfiants, la fabrication et le trafic illicites d'armes

(51) L'expression 'unités économiques' est plus couramment utilisée que le terme 'entreprises', car elle inclut les unités de production telles que les ménages employant des travailleurs domestiques, qui ne sont généralement pas considérés comme des entreprises. Une autre raison est que de nombreuses unités économiques de l'économie informelle ne correspondent pas à l'idée conventionnelle du mot 'entreprises' ; elles incluent, par exemple, les activités de production entreprises dans des locaux non identifiables sans lieu fixe, comme dans le cas des 'marchands ambulants'.

(52) 'En droit' cela signifie que les activités s'opèrent en dehors de la portée formelle de la loi (les travailleurs concernés ne sont couverts par aucun cadre légal et ne bénéficient partant d'aucune protection de la loi, d'aucune protection sociale). « En pratique », cela signifie que pour ces activités bien qu'un cadre légal existe, la loi ne soit pas appliquée ou mise en œuvre parce que cette dernière est inapproprié, implique une lourdeur ou impose des coûts excessifs.

à feu, la traite des personnes et le blanchiment d'argent, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes⁵³. Cette précision a été ajoutée lors de la CIT (2015) suite à la suggestion du service juridique du BIT⁵⁴ qui a précisé que « *en l'absence de définition, l'utilisation des termes 'activités illicites'* » peut entraîner l'exclusion du champ d'application du projet de recommandation d'une part importante des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle. A sa session de 2002, lorsqu'elle a adopté les conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, la Conférence a cherché à distinguer les activités menées dans l'économie informelle des « *activités criminelles ou illégales – telles que la production et le trafic de drogues – qui relèvent du droit pénal et ne sauraient faire l'objet d'une réglementation ni bénéficier d'une protection au titre de la législation du travail ou des réglementations commerciales* »⁵⁵. Une difficulté du même type s'était posée pour l'article 3 de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999 ; elle avait été réglée en ajoutant après 'activités illicites' le texte suivant : « *notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes* ».

Les articles 3 et 4 portent sur la définition du *champ d'application personnel* de la recommandation qui traduit la dimension universelle de l'instrument. D'une part, l'article 3, a)-c), définit ce qu'il faut entendre par 'unité économique de l'économie informelle'⁵⁶. D'autre part, l'article 4, a)-d), précise le champ d'application de la recommandation qui s'applique à tous les travailleurs et toutes les unités économiques de l'économie informelle. Relevons l'article 4, c) qui souligne l'importance de

(53) Lors de la CIT (2015), l'Union européenne et ses Etats membres ont exprimé le point de vue selon lequel le travail non déclaré est une source de grave préoccupation, car sa persistance a des effets délétères sur le revenu national, le financement de la sécurité sociale et d'autres services sociaux indispensables. Il faut éviter que les unités économiques aient intérêt à se soustraire à l'impôt et, en fin de compte, à la formalisation. Les amendements soumis par l'Union européenne et ses Etats membres ont été rejetés tant par les partenaires sociaux que par les autres Etats. Selon le groupe des travailleurs, le travail non déclaré est une source de grave préoccupation, car sa persistance a des effets délétères sur le revenu national, le financement de la sécurité sociale et d'autres services sociaux indispensables. Il faut éviter que les unités économiques aient intérêt à se soustraire à l'impôt et, en fin de compte, à la formalisation » (par. 371 du compte rendu provisoire, 103^e session de la CIT, juin 2014).

(54) Brown report - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302614.pdf (p. 7).

(55) Paragraphe 5 des Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, BIT, *Rapport de la Commission de l'économie informelle*, Compte rendu provisoire, no 25, op. cit., 2002.

(56) Ces unités économique de l'économie informelle comprennent :

- les unités qui emploient de la main-d'œuvre ;
- les unités détenues par des particuliers travaillant à leur propre compte, soit seuls, soit avec le concours de travailleurs familiaux non rémunérés ;
- les coopératives et les unités de l'économie sociale et solidaire [désignent des entreprises et des organisations, notamment des coopératives, des mutuelles, des associations, des fondations et des entreprises sociales, qui ont pour spécificité de produire des biens, des services et des connaissances tout en poursuivant des objectifs économiques et sociaux et en renforçant la solidarité].

la question des chaînes d'approvisionnement mondiales⁵⁷, qui a été examinée lors de la Conférence qui s'est tenue en 2016. Le commerce mondial dépend à plus de 60 pour cent de la sous-traitance et des chaînes d'approvisionnement. Il est nécessaire de veiller à ce que ce commerce ne repose pas sur l'exploitation des travailleurs informels. Cette référence dans le texte de la recommandation constitue une réelle avancée. En effet, chacun a en mémoire la tragédie survenue à l'usine de vêtements qui s'est effondrée en 2013 au Bangladesh et qui est devenue un symbole mondial d'informalité dans les chaînes d'approvisionnement. La plupart des victimes qui ont péri dans cette tragédie n'avaient pas de contrat en bonne et due forme. Les travailleurs occupaient des emplois journaliers et n'avaient pas signé d'accord sur la durée du travail, le paiement des heures supplémentaires, les congés maladie ni les indemnités en cas de lésions ou de décès. Parmi les autres victimes décédées figuraient des salariés qui n'étaient, toutefois, couverts par aucune législation du travail. La direction de l'usine n'a pas pu établir le nombre de décès, car elle ne possédait pas de registre des personnes présentes dans l'usine au moment du drame. Les familles des victimes n'ont pas pu demander à être indemnisées pour la perte de leur soutien de famille. Cette référence aux chaînes d'approvisionnement a fait débat au sein du groupe des employeurs ainsi que de certains Etats membres lors de la CIT (2014) dans la mesure où le texte original proposé par le BIT pouvait être interprété comme s'appliquant à la sous-traitance alors qu'il s'agit de questions distinctes. Finalement, la formulation de compromis dégagée lors de la CIT (2015) a permis de maintenir la référence aux chaînes d'approvisionnement.

L'article 5 indique 'où' le travail informel peut être exercé, dans les espaces publics comme dans les espaces privés. Dans la mesure où les termes 'travail informel' ne figurent nulle part ailleurs dans la recommandation et ne sont pas définis dans les paragraphes précédents, cette disposition fait l'objet d'un paragraphe séparé. Cet article 5 tend à mettre en exergue les besoins des travailleurs informels exerçant une activité dans les parcs, les rues (comme par ex les *enfants cireur* de chaussures dans une *rue* de Katmandou) et les places publiques.

L'article 6 porte sur la responsabilité générale et principale qui incombe aux gouvernements de donner effet à la recommandation, et souligne la responsabilité qui incombe à l'autorité compétente de définir la nature et l'étendue de l'économie informelle, ainsi que de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et les organisations fondées sur l'adhésion représentatives de l'économie informelle.

(57) Cette question épineuse, à défaut de consensus, avait été placée entre crochets au terme de la CIT (2014).

3.2.2.2. Principes directeurs (article 7)

La partie II énonce une série de considérations d'ordre général qui doivent être prise en considération dans le processus de transition vers la formalisation. En outre, ces principes directeurs s'appliquent à toutes les dispositions du projet de recommandation. Le fait de qualifier ces considérations de principes directeurs met en lumière leur importance.

L'article 7 contient ainsi une liste très longue de 12 principes directeurs que les Membres doivent prendre en considération lorsqu'ils conçoivent des stratégies cohérentes et intégrées visant à faciliter la transition vers l'économie formelle :

- a. la diversité des caractéristiques, des situations et des besoins des travailleurs et des unités économiques dans l'économie informelle et la nécessité d'y répondre par des approches spécifiques ; ce principe indique que les stratégies développées par les Membres en vue de faciliter la transition de l'économie informelle pour être efficaces devront tenir compte des caractéristiques propres à chaque Membre ; chaque situation appelant une stratégie différente. Il s'agit, dès lors, de mettre l'accent sur la diversité des situations d'informalité dans les différents groupes composant l'économie informelle ;
- b. la spécificité des situations, lois, politiques, pratiques et priorités nationales concernant la transition vers l'économie formelle ; ce principe implique que ces stratégies doivent préalablement respecter le cadre légal préexistant mis en place au sein de chaque Membre. La référence aux situations nationales apporte davantage de précision et permet de mieux cibler les situations dans lesquelles la recommandation serait mise en œuvre ;
- c. le fait que des stratégies multiples et diverses peuvent s'appliquer afin de faciliter la transition vers l'économie formelle ; ce principe participe à la même idée que celle sous-tendant les principes directeurs précédents, à savoir que chaque situation est particulière et appelle des stratégies multiples en vue de faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle ;
- d. la nécessité d'assurer la cohérence et la coordination au sein d'un vaste ensemble de politiques visant à faciliter la transition vers l'économie formelle ; ce principe vise à mettre en lumière la nécessité d'assurer la cohérence et la coordination au sein d'un vaste ensemble de politiques visant à faciliter la transition vers la formalité ;
- e. la promotion et la protection effectives des droits humains de tous ceux qui opèrent dans l'économie informelle ; ce principe directeur souligne l'importance qu'il y a à promouvoir et protéger les droits fondamentaux des personnes opérant dans l'économie informelle, en tant que principe directeur ;
- f. la réalisation du travail décent pour tous par le respect, dans la législation et la pratique, des principes et droits fondamentaux au travail ; ce principe directeur renvoie au concept de travail décent qui passe par l'application de quatre objectifs stratégiques, l'égalité entre hommes et femmes étant un objectif transversal :

- 1) Créer des emplois – l'économie doit générer des possibilités d'investir, d'entreprendre, de développer les compétences, de créer des emplois et des moyens de subsistance durables. 2) Garantir les droits au travail – obtenir la reconnaissance et le respect des droits des travailleurs. Tous les travailleurs, et en particulier les travailleurs pauvres ou défavorisés, ont besoin d'être représentés, de participer, et que des lois justes soient appliquées et servent leurs intérêts. 3) Etendre la protection sociale – promouvoir l'insertion et la productivité en garantissant à chaque homme et chaque femme des conditions de travail sûres, la jouissance de temps libre et de repos, la prise en compte de la famille et des valeurs sociales, l'accès à une juste indemnisation en cas de perte ou de diminution de revenus et l'accès à des soins médicaux adaptés et 4) Promouvoir le dialogue social – La participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et indépendantes, est vitale pour améliorer la productivité, éviter les conflits au travail et construire des sociétés ;
- g. les normes internationales du travail à jour qui donnent des orientations dans des domaines d'action spécifiques (voir l'annexe) ; ce principe directeur signale qu'il existe un corpus de normes internationales du travail à jour qui donne des orientations utiles dans des domaines d'action spécifiques, pour ce qui est notamment de faciliter la transition vers la formalité ;
 - h. la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et la non-discrimination ;
 - i. la nécessité de prêter une attention spécifique aux personnes qui sont particulièrement exposées aux plus graves déficits de travail décent dans l'économie informelle, notamment les femmes, les jeunes, les migrants, les personnes âgées, les peuples indigènes et tribaux, les personnes vivant avec le VIH ou affectées par le VIH ou le sida, les personnes handicapées, les travailleurs domestiques et les personnes vivant de l'agriculture vivrière ; bien que non exhaustive, la liste cible les personnes particulièrement vulnérables dans l'économie informelle, qui sont les premières victimes du manque de travail décent et auxquelles une attention particulière doit être apportée par les Membres lorsqu'ils définissent leur stratégie de faciliter la transition de l'informalité vers la formalité. Quant aux personnes vivant de l'agriculture vivrière, ces travailleurs, y compris les travailleurs des secteurs de la pêche et de la foresterie, ainsi que les travailleurs à leur propre compte, font bien partie des groupes les plus vulnérables de l'économie informelle, en particulier dans les pays en développement. Ces travailleurs, qui représentent 85 pour cent des agriculteurs dans le monde, connaissent d'importants déficits de travail décent et sont de plus en plus frappés par la pauvreté du fait de la mondialisation. Ils sont particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles et au changement climatique. Enfin, un nombre élevé d'enfants travaillent dans l'agriculture vivrière, à savoir environ 29 millions de filles et de garçons dans le monde ;
 - j. la préservation et le développement, lors de la transition vers l'économie formelle, du potentiel entrepreneurial, de la créativité, du dynamisme ;
 - k. des compétences et des capacités d'innovation des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle ;

- l. la nécessité d'une approche équilibrée combinant des mesures incitatives et correctives ;
- m. la nécessité de prévenir et sanctionner le contournement ou la sortie délibérée de l'économie formelle visant à se soustraire à l'impôt et à la législation sociale et du travail. Ce principe directeur est particulièrement pertinent pour les États membres de l'Union européenne dès lors que la forme d'économie informelle à laquelle ils sont confrontés est le travail non déclaré qui requiert des mesures spécifiques notamment en termes de prévention et de sanction.

3.2.2.3. Cadres juridique et politique (articles 8-13)

L'article 8 définit des lignes d'action dans la mesure où il consacre la nécessité de procéder à une évaluation et un diagnostic corrects de l'informalité (de ses facteurs, ses caractéristiques, ses causes et circonstances). En conséquence, cette disposition a sa place dans la partie relative aux cadres juridique et politique. Cette disposition décrit les objectifs d'une telle évaluation, à savoir aider à la conception d'une législation et de politiques (des plus adaptées) en vue de faciliter la transition vers la formalité ; bref, mieux appréhender le phénomène de l'économie informelle permettra de définir des législations et politiques plus pertinentes pour faciliter la transition vers la formalité.

L'évaluation et le diagnostic appropriés des facteurs, caractéristiques et circonstances de l'économie informelle devraient précéder l'adoption d'une législation nationale ou d'autres mesures, leur application et leur réexamen, afin de s'assurer que toutes les catégories de travailleurs et d'unités économiques soient couvertes et protégées de manière appropriée (article 9).

Étant donné que cela implique l'inclusion d'un cadre de politiques intégrées pour faciliter la transition vers l'économie formelle à la fois dans les stratégies nationales de développement et dans les stratégies de réduction de la pauvreté, bon nombre de pays développés, dont les États-Unis, les EU n'ont pas de stratégie nationale de développement. Dans un souci de compromis et afin de tenir compte de ce qui précède ont été insérés dans l'article 10 les termes 's'il y a lieu'.

L'article 11, a)-t), concerne le contenu et la portée des cadres de politiques intégrées qui doit porter notamment sur les éléments suivants :

- a. l'article 11, a), il s'agit de la promotion de stratégies de développement durable, d'éradication de la pauvreté et de croissance inclusive, l'objectif étant de souligner l'importance du lien entre la recommandation et la mise au point des Objectifs de développement durable pour l'après 2015 (ODD) ;
- b. l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire approprié ;
- c. la promotion d'un environnement propice aux entreprises et à l'investissement ;

- d. le respect, la promotion et la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail ;
- e. l'organisation et la représentation des employeurs et des travailleurs pour promouvoir le dialogue social ;
- f. la promotion de l'égalité et l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violence, y compris la violence sexiste, sur le lieu de travail. La discrimination n'englobe pas nécessairement la violence et la société doit prendre des mesures pour éliminer la violence sexiste. En outre, la violence sexiste est de plus en plus fréquente dans l'économie informelle et les travailleurs ne bénéficient d'aucune protection juridique, en particulier les travailleurs agricoles, les vendeurs de rue et les travailleurs domestiques. Outre son incidence négative sur la productivité, cette forme de violence a des répercussions humaines, sociales et économiques. On estime à 3,7 pour cent les pertes du PIB mondial dues à la violence sexiste. Elle constitue une menace pour la santé, le revenu, la dignité et la participation des travailleurs, ainsi qu'une entrave au développement économique, et se traduit par la perte de millions de jours de travail. Les mesures visant à éliminer la violence sexiste sont connues et, à ce titre, il conviendrait de mentionner spécifiquement cette forme de violence dans le projet de recommandation. En outre, l'article 11, f) vise la violence sur le lieu de travail, qui inclut également la violence sexiste ;
- g. la promotion de l'entrepreneuriat, des microentreprises et des petites et moyennes entreprises, ainsi que d'autres formes de modèles d'entreprises et d'unités économiques, comme les coopératives et autres unités de l'économie sociale et solidaire ;
- h. l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie ainsi qu'au développement des compétences. Il s'agit d'insister sur le fait que les politiques intégrées doivent aussi couvrir des politiques d'éducation et de développement des compétences qui soutiennent la formation tout au long de la vie, qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et aux nouvelles technologies, et qui reconnaissent les compétences acquises notamment dans le cadre de systèmes d'apprentissage informels, élargissant ainsi les possibilités d'emploi formel ;
- i. l'accès aux services financiers, y compris au moyen d'un cadre réglementaire favorisant un secteur financier inclusif ;
- j. l'accès aux services aux entreprises ;
- k. l'accès aux marchés ;
- l. l'accès aux infrastructures et aux technologies ;
- m. la promotion de politiques sectorielles ;
- n. l'établissement, lorsqu'ils n'existent pas, de socles de protection sociale et l'extension de la couverture de la sécurité sociale ; il s'agit ici d'être cohérent avec la recommandation n° 202 ;
- o. la promotion de stratégies de développement local en milieu rural et urbain, notamment l'accès réglementé aux espaces publics en vue de leur utilisation et l'accès réglementé aux ressources naturelles publiques aux fins de subsistance. De

quoi s'agit-il ? Premièrement, il est question de réglementer les espaces publics 'en vue de leur utilisation', et non seulement de réglementer l'accès à ces espaces. Deuxièmement, il s'agit de réglementer l'accès aux ressources naturelles publiques, et non privées. Le point o) reconnaît en outre l'utilisation d'espaces publics en tant que lieux de travail habituels et l'utilisation de ressources publiques en tant que moyens de subsistance pour de nombreux travailleurs de l'économie informelle. Il convient, en effet, de faire une distinction nette entre les ressources privées et les ressources publiques ; notions dont la définition diffère selon les pays ;

- p. des politiques effectives de sécurité et de santé au travail ;
- q. des inspections du travail efficaces et effectives. Des inspections du travail efficaces sont indispensables pour garantir aux travailleurs un environnement sûr et doivent donc figurer dans les cadres de politiques intégrées ;
- r. la sécurité du revenu, y compris des politiques de salaire minimum adéquatement conçues ; il ne s'agit pas uniquement de se rapporter à un niveau de salaire minimum donné, mais à l'ensemble du dispositif de fixation des salaires minima ;
- s. l'accès effectif à la justice. En effet, pour de nombreux travailleurs de l'économie informelle, notamment ceux qui vivent dans des zones reculées, la justice n'est ni abordable ni accessible. Il est nécessaire de promouvoir auprès de l'opinion la prise de conscience et la compréhension de la législation et, dans certains pays, de mettre en place des mécanismes de résolution des conflits ;
- t. des mécanismes de coopération internationale. Il s'agit ici de révéler l'importance de la coopération internationale ainsi que de la coopération régionale et de pays à pays.

L'article 12 précise en substance que l'action en la matière doit toucher plusieurs domaines d'intervention politique et exige la coopération de plusieurs autorités et institutions (douanières, fiscales, etc.) pour mettre en place des stratégies coordonnées et intégrées. Cela est essentiel pour atteindre les trois objectifs interdépendants du projet de recommandation : faciliter la transition vers l'économie formelle ; promouvoir la création d'emplois dans l'économie formelle ; prévenir les processus d'informalisation.

L'article 13. Cette disposition souligne que la question du droit foncier et du droit de propriété est essentielle pour la transition vers l'économie formelle et pour l'aboutissement du projet de recommandation. Le droit de propriété et le droit foncier sont des droits fondamentaux pour les unités économiques et les travailleurs dans l'économie informelle⁵⁸.

(58) Partant du constat que souvent, les petites entreprises et les petits entrepreneurs ne disposent pas de capital, mais que nombre d'entre eux possèdent des propriétés qui peuvent être un atout précieux.

3.2.2.4. Politiques de l'emploi (articles 14-15)

L'article 14. L'OIT fait des recommandations en ce qui concerne les politiques d'emploi, etc., dans la quatrième partie, où il exhorte les États membres à créer des emplois de qualité dans l'économie formelle. Il s'agit, dès lors, d'offrir des orientations pour promouvoir la création d'emplois dans l'économie formelle et faciliter la transition vers la formalité. Les conclusions de 2014 concernant la deuxième discussion récurrente sur l'emploi se réfèrent à la résolution et aux conclusions concernant la crise de l'emploi des jeunes adoptées par la Conférence à sa 101^e session (2012) et à la résolution et aux conclusions concernant la promotion d'entreprises durables adoptées par la Conférence à sa 96^e session (2007).

L'article 15 exprime le besoin d'orientations pratiques et prévoient que les Membres devraient promouvoir la mise en œuvre, sur la base de consultations tripartites, d'un cadre global de politiques de l'emploi pouvant inclure les éléments suivants :

- des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi qui soutiennent la demande globale, l'investissement productif et les transformations structurelles⁵⁹, promeuvent les entreprises durables, soutiennent la confiance des entreprises et remédient aux inégalités ;
- des politiques commerciales, industrielles, fiscales, sectorielles et relatives aux infrastructures propres à promouvoir l'emploi, à renforcer la productivité et à faciliter les processus de transformations structurelles ;
- des politiques de l'entreprise qui favorisent les entreprises durables et en particulier les conditions d'un environnement qui leur soit propice, compte tenu de la résolution et des conclusions concernant la promotion d'entreprises durables, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 96^e session (2007), y compris l'appui aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises et à l'entrepreneuriat, ainsi que des réglementations bien conçues, transparentes et bien diffusées pour faciliter la formalisation et la concurrence loyale. Il s'agit ici désigner explicitement les acteurs qui participent à la réalisation de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et de reconnaître les aspects de cette transition qui sont liés au développement ;
- des politiques et des institutions du marché du travail visant à aider les ménages à faible revenu à sortir de la pauvreté et à accéder à l'emploi librement choisi, telles que des politiques salariales⁶⁰ adéquatement conçues et portant notamment

(59) La notion de 'transformation structurelle', ne doit pas être confondue avec celle d'ajustement structurel'. Cette notion est clairement expliquée dans le document de base de la discussion récurrente qui a eu lieu à la Conférence en 2014 et dans les conclusions de cette discussion (BIT, *Des politiques de l'emploi pour une reprise et un développement durables*, Rapport VI, et *Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi ; Compte rendu provisoire*, no 12(Rev.), Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014). Le paragraphe 15 du projet de recommandation se fonde sur ces conclusions.

(60) La référence aux politiques salariales, portant notamment sur les salaires minimums cadre bien avec la résolution et les conclusions concernant la deuxième discussion récurrente sur l'emploi adoptées par la Conférence en 2014 ainsi qu'avec la disposition relative aux politiques et institutions du marché du travail figurant dans cette résolution.

sur les salaires minima, des programmes de protection sociale, y compris les allocations monétaires, des programmes publics d'emploi et de garanties d'emploi, ainsi que des services de l'emploi qui atteignent davantage et mieux les personnes opérant dans l'économie informelle ;

- des politiques sur les migrations de main-d'œuvre qui tiennent compte des besoins du marché du travail et promeuvent le travail décent et les droits des travailleurs migrants. L'objectif est d'assurer le suivi concret des principes directeurs énoncés dans la partie II, aux termes desquels une attention particulière devrait être portée aux migrants et aux autres travailleurs vulnérables dans la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. En outre, les travailleurs migrants sont surreprésentés dans l'économie informelle. En ne respectant pas les droits des migrants, on risque d'abaisser les normes pour tous les travailleurs et toutes les unités économiques, tant dans l'économie informelle que dans l'économie formelle. Il est très important que les politiques des gouvernements prennent en considération les travailleurs migrants ;
- des politiques d'éducation et de développement des compétences qui soutiennent l'éducation et la formation tout au long de la vie, répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et aux nouvelles technologies et reconnaissent les compétences acquises notamment dans le cadre de systèmes d'apprentissage informels, élargissant ainsi les possibilités d'emploi formel. Les Etats membres de l'UE ont mis en place des politiques dans ces domaines, qui visent notamment à lutter contre le chômage endémique ;
- des mesures d'activation globales pour faciliter la transition de l'école à la vie active des jeunes, en particulier les jeunes défavorisés, telles que des programmes de garanties-jeunes pour accéder à la formation et à l'emploi productif continu ;
- des mesures pour favoriser la transition du chômage ou de l'inactivité vers le travail, en particulier pour les chômeurs de longue durée, les femmes et autres groupes défavorisés ;
- des systèmes d'information sur le marché du travail pertinents, accessibles et actualisés. Il s'agit ici de souligner l'importance liée à l'accessibilité aux systèmes d'information sur le marché du travail.

3.2.2.5. Droits et protection sociale (articles 16-21)

La partie V porte sur les droits, lesquels concernent des titulaires individuels de droits. Ainsi, la partie V porte sur l'importance de respecter les droits des travailleurs à un travailleur décent pour les travailleurs dans l'économie informelle, rappelle le respect des droits fondamentaux au travail – c.à.d. (liberté d'association et pouvoir de négociation collective ; interdiction du travail forcé ; abolition du travail des enfants ; l'élimination de toute discrimination en termes d'emploi et profession (article 16) – l'urgence pour les Etats membres d'adopter des mesures pour remédier aux conditions de travail dangereuses, promouvoir la santé et la sécurité au travail (article

17). Lors des travaux de la Conférence en 2014, il a été convenu qu'une réaction urgente et immédiate sur ce sujet s'imposait-, sachant que les autres mesures de protection sociale pourront être abordées progressivement.

Les dispositions suivantes prennent appui sur la recommandation n° 202 en vue d'instaurer des socles de protection sociale⁶¹. D'abord, l'article 18 souligne l'importance et la nécessité d'étendre la protection sociale dans la phase de transition vers la formalité ainsi que des conditions de travail décentes, de la protection de la maternité et un salaire minimum qui tient compte des besoins des travailleurs et considère les facteurs pertinents, notamment le coût de la vie et le niveau général des salaires dans le pays. Cet article ne doit, cependant, pas être interprété comme promouvant l'adoption d'un salaire minimum unique au niveau national.

L'article 19 prévoit que, les Membres, lorsqu'il établissent des socles de protection sociale au sein de leur système de protection sociale devraient accorder une attention particulière aux besoins et à la situation des personnes opérant dans l'économie informelle et de leur famille.

L'article 20 prévoit, dans le cadre de la transition vers l'économie formelle, une extension progressive de la couverture de l'assurance sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle et, si nécessaire, adapter les procédures administratives, les prestations et les contributions en tenant compte de la capacité contributive de ces personnes. Les termes 'capacité contributive' font référence aux 'personnes' opérant dans l'économie informelle et non aux Etats Membres. L'assurance sociale n'est qu'une partie du système de protection sociale. Dans le cadre d'un système contributif, les travailleurs et les employeurs des unités économiques devraient effectivement cotiser. Les gouvernements devraient également participer à ce système contributif, par exemple dans le cas des travailleurs très pauvres.

L'article 21 insiste sur la nécessité pour les Etats membres de promouvoir le service de garde d'enfants et d'aide à la personne. Ces services doivent être abordables financièrement et facilement accessibles. En effet ces services participent à assurer l'égalité entre femmes et hommes en matière d'entrepreneuriat et de possibilités d'emploi et permettent la transition vers l'économie formelle.

(61) Il est important de souligner que la recommandation n° 202 inclut les socles de protection sociale dans l'extension des stratégies de sécurité sociale, mais qu'elle ne sera pas suivie par tous les Membres. Dans la pratique, la plupart des pays en développement pourvus de mécanismes de protection sociale n'ont toujours pas établi de socles de protection sociale.

3.2.2.6. Mesures incitatives, conformité et mise en application (articles 22-30)

L'article 22 est particulièrement pertinent pour les Etats membres de l'Union européenne puisqu'il prévoit les mesures (sanctions et mesures préventives) que les Etats membres de l'U.E. pourraient envisager pour lutter contre le travail non déclaré qui constitue une des manifestations de l'économie informelle. Ainsi, l'article 22 dispose que « *les Membres devraient prendre des mesures appropriées, en combinant notamment des mesures préventives, l'application de la loi et des sanctions effectives, pour remédier à l'évasion fiscale, au non-paiement des contributions sociales et au contournement de la législation sociale et du travail et d'autres lois. Toutes les incitations devraient avoir pour objectif de faciliter la transition effective et en temps voulu de l'économie informelle vers l'économie formelle* ». Il faut comprendre que les Membres devraient prendre des mesures appropriées, en combinant notamment des mesures préventives, l'application de la loi et des sanctions effectives, pour remédier à l'évasion fiscale, au non-paiement des contributions sociales et au contournement de la législation sociale et du travail et d'autres lois. Toutes les incitations devraient avoir pour objectif de faciliter la transition effective et en temps voulu de l'économie informelle vers l'économie formelle.

L'article 23 traite des mesures en vue de contrer les obstacles à la formalisation ainsi que prendre des mesures pour promouvoir la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance. Il s'agit donc bien de réduire les obstacles à l'application de la législation et non à diminuer la conformité à la loi.

L'article 24 traite de l'avantage de la formalisation et des mesures de type incitatif pour en faciliter le processus. Parmi ces mesures, on relève un accès amélioré aux services aux entreprises, au financement, aux infrastructures, aux marchés, aux technologies, aux programmes d'éducation et d'acquisition de compétences, ainsi qu'aux droits de propriété.

L'article 25 a trait spécifiquement à la formalisation des micro et petites unités économiques et des mesures appropriées qui devraient être envisagées à cette fin.

L'article 26 vise les mécanismes de mise en conformité avec le cadre législatif et l'article 27 concerne le rôle important joué dans ce cadre par les inspections du travail. L'article 27 vise le contrôle des lieux de travail et partant est cohérent avec les conventions de l'OIT relatives à l'inspection du travail notamment la convention n° 81. Ainsi, l'article 2, paragraphe 1, de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, qui s'énonce comme suit : « *Le système d'inspection du travail dans les établissements industriels s'appliquera à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession* ». L'inspection du travail porte donc sur les lieux de travail aux fins de protéger les travailleurs. L'article 27 vise la nécessité d'étendre le champ d'action de l'inspection du travail à l'économie informelle.

L'article 28 porte sur la mise à disposition effective d'informations et l'assistance en vue d'assurer la mise en conformité avec le cadre légal.

L'article 29 tend à rendre les droits du travailleurs de l'économie informelle effectifs par l'institution de procédures efficaces et accessibles de plainte et de recours.

Enfin, l'article 30 insiste sur le caractère adéquat des sanctions administratives, civiles ou pénales ainsi que sur leur application stricte dans le processus de transition vers la formalisation de l'économie informelle.

3.2.2.7. Liberté d'association, dialogue social et rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs (articles 31-35)

Les articles 31-35 ont trait au droit fondamental lié à la liberté d'association au dialogue social et au rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le cadre du processus de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

3.2.2.8. Collecte des données et suivi (articles 36-37)

De manière générale, cette partie de la recommandation met en exergue l'importance de produire régulièrement des données sur la nature, l'ampleur et l'évolution de l'économie informelle pour mieux concevoir les politiques visant à faciliter la transition, en veillant à les formuler et à les suivre plus efficacement aux niveaux national et international. Il s'agit aussi de fournir des orientations aux Membres qui forment ou révisent les concepts, les définitions et la méthodologie, et faisant référence à la dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail (2003).

3.2.2.9. Mise en œuvre (articles 38-42)

Il s'agit d'exhorter les Etats membres à mettre en œuvre la recommandation en insistant sur la nécessaire consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives qui devraient compter dans leurs rangs, conformément à la pratique nationale, les représentants d'organisations représentatives dont les membres sont des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle. Cette mise en œuvre pourrait notamment recourir à la législation nationale, les conventions collectives, des politiques et des programmes, etc.

De même, les Membres devraient procéder à un réexamen régulier de l'effectivité des politiques et des mesures afin de faciliter la transition vers l'économie formelle, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives qui devraient compter dans leurs rangs, conformément à la pratique nationale, les représentants d'organisations représentatives dont les membres sont des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle.

L'article 42 renvoie à une annexe listant les instruments de l'OIT les plus pertinents avec l'objet de la recommandation.

4. CONCLUSION

La recommandation n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle constitue un instrument fondamental dès lors qu'elle constitue en effet la première norme internationale du travail de tous les temps spécifiquement destinée à lutter contre l'économie informelle. En outre, cette recommandation a été adoptée par 484 voix pour et a recueilli un soutien exceptionnel de la part des mandants tripartites de l'OIT.

Dans la présente contribution, nous poursuivons l'objectif premier de livrer aux lecteurs une analyse détaillée de cette recommandation. Le caractère universel des instruments adoptés par l'OIT, particulièrement des recommandations – qui ne sont pas des instruments juridiquement contraignants mais davantage de portée ou de nature politique traçant un cadre global et cohérent dont les États membres peuvent s'inspirer pour définir leur propre politique dans la matière traitée par la recommandation – rend difficile pour le lecteur non initié la compréhension même du contenu desdites recommandations.

La recommandation n° 204 propose des stratégies et des orientations pratiques sur les politiques et les mesures qui peuvent faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. L'intérêt majeur de cette recommandation, c'est qu'elle crée un cadre international sur lequel les États Membres peuvent s'appuyer pour comprendre et traverser ce processus de transition vers la formalisation.

L'un des changements positifs pour les travailleurs qui sont en transition entre l'économie informelle et l'économie formelle est l'accès à la protection sociale. Beaucoup de bonnes pratiques sont maintenant disponibles pour étendre ou améliorer la couverture de catégories particulières de travailleurs telles que les travailleurs indépendants, les travailleurs à domicile et les travailleurs domestiques.

La recommandation est universelle : son champ d'application le démontre, notamment en voulant appréhender l'économie informelle sous ses diverses manifestations dont le travail non déclaré plus répandu au sein des États membres de l'Union européenne. En outre, la recommandation est cohérente : après avoir fixé les objectifs et définition, elle énumère les principes directeurs transversaux qui devraient se retrouver dans les cadres politiques intégrés, dans les politiques d'emploi, dans les droits et protection sociale. Concernant le travail non déclaré, les États membres ont considéré ce dernier comme étant une question de conformité au cadre légal. La recommandation prévoit également les solutions pour surmonter les obstacles à la

formalisation par des mesures incitatives. Enfin, les membres ont souhaité non seulement une mise en œuvre de cette recommandation, un contrôle de cette dernière via le recours à un système d'inspection efficace s'étendant aux travailleurs occupés dans l'économie informelle ainsi qu'un mécanisme de suivi via des statistiques pertinentes.

Le point faible de la recommandation est son objet même, celui de l'économie informelle ; phénomène aux angles mal définis dû à un manque de données statistiques fiables. Autre difficulté l'utilisation de certains concepts voisins tels que celui de l'évasion fiscale et du travail non déclaré. En Belgique, cette notion renvoie en effet plutôt au travail au noir, où les activités économiques s'opèrent explicitement hors et à l'encontre de la législation⁶².

Le Gouvernement belge est en mesure de donner effet à la recommandation n° 204 dans la mesure où l'arsenal législatif en vigueur est déjà en conformité avec la teneur de ladite recommandation. Ainsi, le code pénal social en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2010 offre une approche intégrée et proportionnée notamment au regard des droits de l'homme pour appréhender la fraude sociale. Le code pénal social offre aussi un arsenal de sanctions pénales et administratives selon la gravité des incriminations en cause permettant ainsi la mise en place d'une politique combinant dissuasion et sanction. A titre de mesures incitatives, l'on doit souligner le système de déclaration obligatoire Dimona qui permet une authentification de la relation de travail liée à une simplification administrative importante dans le chef des employeurs et des assurés sociaux. On peut également relever les mesures récentes adoptées par le gouvernement en termes de réductions des cotisations de sécurité sociale ainsi que certaines mesures spécifiques à certains secteurs d'activité habituellement perméables à la fraude sociale tels que le secteur Horeca ; ces mesures incitatives devraient dissuader les employeurs de recourir au travail non déclaré et ainsi permettre une concurrence loyale et juste entre toutes les entreprises.

TABLE DES MATIERES

LA RECOMMANDATION N° 204 CONCERNANT LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE, ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE À SA 104^E SESSION LE 12 JUIN 2015

1.	CONTEXTE GÉNÉRAL : UNE RÉALITÉ MAL DÉFINIE CONFRONTÉE À UN MANQUE DE DONNÉES STATISTIQUES EN PROGRESSION CONSTANTE	307
1.1.	L'ÉCONOMIE INFORMELLE : UNE RÉALITÉ MAL DÉFINIE CONFRONTÉE À UN MANQUE DE DONNÉES STATISTIQUES	307
1.2.	L'ÉCONOMIE INFORMELLE : UNE RÉALITÉ EN PROGRESSION CONSTANTE AU NIVEAU MONDIAL	311
1.3.	L'ÉCONOMIE INFORMELLE SE CARACTÉRISE PAR UN DÉFICIT DE TRAVAIL DÉCENT DES PERSONNES Y OCCUPÉES	312
1.4.	LA PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE DE LA NÉCESSITÉ POUR L'OIT D'INTERVENIR VIA UNE ACTION NORMATIVE	312
2.	LE TEMPS EST VENU POUR L'OIT DE PRENDRE UNE ACTION NORMATIVE. LE RAPPORT V (1), LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE	316
2.1.	UN PHÉNOMÈNE PROTÉIFORME QUI ATTEINT GRAVEMENT AUSSI LES ÉCONOMIES OCCIDENTALES (CARACTÉRISTIQUES, CAUSES)	316
2.2.	LA STRATÉGIE CONÇUE PAR L'OIT EN VUE D'ASSURER LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE	318
3.	LA RECOMMANDATION N° 204 – PRÉSENTATION ET PORTEE DE L'INSTRUMENT NORMATIF	319
3.1.	UN TRAVAIL DE CONCERTATION INTENSE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX ENTRE LES DEUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES RENDANT POSSIBLE L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION	319
3.2.	LA RECOMMANDATION N° 204 CONCERNANT LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE, ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE À SA 104 ^E SESSION LE 12 JUIN 2015 À GENÈVE	320
4.	CONCLUSION	335