

# VERS UNE FORMALISATION DU TRAVAIL INFORMEL ?

## QUELQUES OBSERVATIONS LIMINAIRES

**ALEXANDRE CHARBONNEAU**

Maître de conférences, COMPTRASEC, Université de Bordeaux

**ACHIM SEIFERT**

Professeur, Université Friedrich Schiller de Iéna



**L**e droit social tel qu'il a évolué dans les pays industrialisés depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle a été construit autour de la relation de travail dans l'entreprise industrielle. Les dispositifs mis en place par le droit du travail et par le droit de la sécurité sociale, notamment la négociation collective et les assurances sociales, ont pour point de départ ce modèle et visent à protéger les travailleurs qui exécutent leur contrat dans une entreprise industrielle. Or, cette façon de penser le droit social, que l'on retrouve dans de nombreux pays au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, a longtemps masqué le fait que ce droit protecteur, en plein développement, n'atteignait pas les travailleurs de l'économie informelle, c'est-à-dire « toutes les activités de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles »<sup>01</sup>. Du point de vue des travailleurs informels, le droit social se présente comme un système de privilèges dont ils ne pourront jamais bénéficier. Les formes d'emploi qui existent dans l'économie informelle revêtent une grande diversité et incluent des activités aussi hétérogènes que l'auto-emploi (par exemple vendeurs de rue, cireurs de chaussures), des petits paysans ou petits artisans vendant leurs produits ou services dans les rues ou sur les marchés voisins, le travail familial non rémunéré et le travail domestique. Ces travailleurs de l'économie informelle sont particulièrement vulnérables et constituent, notamment dans les pays en voie de développement, un pourcentage très élevé de la population active. À titre d'exemple, en Afrique sub-saharienne, l'emploi informel représente 80 à 90% de l'emploi total.

01 Voir paragraphe I.2. de la Recommandation n° 204 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (2005).

Il n'est plus possible de fermer les yeux devant ce phénomène économique et social qui touche un nombre considérable de pays, d'autant qu'il s'est accru au cours des dernières décennies et qu'il représente, sans doute, un des plus grands défis du droit social de notre temps. Depuis une trentaine d'années, de nombreuses études ont été conduites, visant à aborder les questions de travail et d'emploi au travers des concepts de secteur informel et d'économie informelle. Ces études, quel que soit le champ disciplinaire auquel elles se rapportent (économie, statistiques, sociologie...) ont eu pour apport de démontrer que dans tous les Etats, une part plus ou moins importante du travail et de l'emploi échappe aux protections tissées par le droit du travail et le droit de la sécurité sociale. Ce phénomène n'est pas le propre des pays en voie de développement, puisqu'on le trouve aussi au sein des pays du Nord. On pense alors à certains secteurs d'activité plus particulièrement concernés, comme l'agriculture.

Le basculement conceptuel du « secteur informel » à « l'économie informelle », en particulier dans la littérature produite par l'OIT, a traduit à la fois la volonté de retenir une approche plus large de ce phénomène (il peut, par exemple, y avoir de l'emploi informel – non déclaré – dans le secteur formel) et une réflexion renouvelée quant aux réponses à apporter. Cette évolution a débouché sur l'adoption par l'OIT d'un instrument normatif, la Recommandation n°204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, de 2015. Même s'il ne s'agit pas d'un instrument contraignant, son adoption montre bien que la mise en œuvre d'une protection pour les travailleurs informels est reconnue par l'OIT comme un enjeu majeur pour le droit social international. En premier lieu, repenser l'informalité a permis de mettre en avant la valeur productive de l'économie informelle, son dynamisme, sa capacité d'initiative et d'innovation. Concernant les pays en voie de développement, cela oblige surtout à sortir d'une approche strictement négative (stigmatisant le contournement des règles sociales et fiscales) pour insister sur les emplois créés et les ressources qu'une population, parfois plongée dans un grand dénuement, peut y puiser. En second lieu, cela a suscité, dans de très nombreux pays, des réflexions et des initiatives concernant les protections à apporter à ces travailleurs de l'économie informelle, en tenant compte de toute leur diversité (travailleurs pour leur propre compte, travailleurs familiaux non rémunérés, qu'ils travaillent dans des unités économiques de l'économie formelle ou de l'économie informelle, salariés ayant des emplois informels dans des entreprises ou unités économiques de l'économie formelle ou de l'économie informelle, travailleurs dont la relation de travail n'est pas reconnue ou pas réglementée)<sup>02</sup>. Sans doute ces travailleurs doivent-ils bénéficier d'une extension de l'application de certaines protections issues du droit du travail et du droit de la sécurité sociale afin de leur assurer un emploi décent. À cet égard, il est certainement indispensable de reconnaître le rôle de l'inspection du travail afin de contribuer à ce processus et de lutter contre les formes d'exploitation les plus inacceptables qui peuvent s'abriter derrière le paravent de l'économie informelle. Mais des droits nouveaux doivent aussi être imaginés pour mieux répondre au besoin de protection de ces travailleurs, favoriser le développement de leur activité et leur permettre de mieux s'organiser collectivement. Il s'agit alors d'engager un processus de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, progressif, avec comme objectif premier de réduire la pauvreté.

C'est cette démarche de formalisation du travail informel que promeut la Recommandation n°204 de l'OIT. La Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale nous permet aujourd'hui, à l'occasion de ce dossier, de nous pencher sur la manière dont cette Recommandation a été reçue et a commencé à être mise en œuvre. A travers le regard des auteurs qui ont très aimablement accepté de travailler à ce projet, les contributions présentées nous donnent accès à des initiatives

02 Pour reprendre une énumération que l'on rencontre dans la Recommandation n°204 de l'OIT, sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

qui ont pu être engagées, au niveau national ou à l'échelle régionale, et qui s'inscrivent dans cette dynamique de transition. L'orientation retenue a été de ne traiter que de l'économie informelle sous l'angle du développement. Ce choix laisse la voie ouverte à un futur dossier qui pourrait utilement s'intéresser à l'économie informelle dans les pays du Nord.

Chacune des contributions présentées ici montre, à sa manière, l'importance de pouvoir prendre la mesure de la complexité de ce que recouvre l'économie informelle, avec des spécificités locales, nationales ou régionales, avant d'engager un processus de transition adapté. Un autre élément se dégage de la lecture de ce dossier, à savoir la nécessité de ne pas faire de ce processus de transition une démarche uniquement descendante, sous la conduite de l'Etat, avec éventuellement le soutien de partenaires internationaux, tels que l'OIT. Il est indispensable que les acteurs de l'économie informelle, comme par exemple des coopératives ou des mécanismes d'entre-aide au niveau local, soient étroitement associés, qu'ils puissent exprimer leurs besoins réels, leurs attentes pour que la transition ait une chance de se réaliser. Le processus réclame donc des gouvernants des pays concernés la reconnaissance d'un pluralisme juridique qui lie des mécanismes du droit étatique à d'autres sources de régulation.

La Recommandation n°204 s'articule avec d'autres instruments internationaux adoptés récemment. Il s'agit, par exemple pour l'OIT, de la Recommandation n°202 sur les socles de protection sociale de 2012 et de la Convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques. La Recommandation n°204 entretient aussi des liens étroits avec les objectifs du développement durable, adoptés par l'Assemblée des Nations Unies en 2015<sup>03</sup>. Il s'agit donc d'une stratégie mondiale renouvelée, que trois contributions mettent particulièrement en perspective : celle de Jacques Charmes, Economiste et grand spécialiste de l'économie du développement, qui revient sur la genèse même de la notion d'économie informelle ; celle de Frédéric Lapeyre, chef de l'Unité économie informelle au Département des politiques de l'emploi du Bureau international du travail, qui propose une lecture de cette stratégie nourrie de sa grande connaissance des enjeux de terrain et, enfin, celle du Professeur Rachid Filali Meknassi (Université Mohammed V de Rabat), qui a consacré plusieurs travaux à la question et qui nous permet un retour critique sur la façon dont a été juridiquement pensée l'informalité, depuis les années 70 jusqu'à l'adoption de la Recommandation.

Le dossier présente ensuite, selon un découpage continental, des contributions portant sur la situation en Afrique, en Amérique centrale et du sud, ainsi qu'en Asie. Pour l'Afrique, Elmarie Fourie, de l'Université de Johannesburg, discute de plusieurs expériences conduites dans les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Sa contribution revient sur l'adoption de la Recommandation n°204 de l'OIT et propose une réflexion sur les conditions dans lesquelles des initiatives internationales, régionales et nationales pourraient effectivement contribuer à l'amélioration durable de la situation des travailleurs de l'économie informelle. Birane Thiam, Secrétaire Permanent du Conseil du Travail et du Dialogue Social (CTDS) de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), montre comment la question de l'informalité a progressivement été prise en compte dans le cadre de son Organisation, qui est avant tout une Organisation d'intégration économique régionale. Il met en lumière les articulations qui peuvent exister entre le niveau régional et le niveau national dans la mise en œuvre des différentes politiques visant à soutenir les travailleurs de l'économie informelle. Le Professeur Mahammed Koriche, de l'Université d'Alger 3, présente une contribution sur la situation algérienne, pays qui

03 Il s'agit de l'objectif 8.3 : « Promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et stimulent la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel, y compris par l'accès aux services financiers ».

a la particularité d'avoir connu une transition vers l'économie de marché relativement récente. Il insiste sur le fait que le développement de l'informalité est étroitement associé à la crise de l'emploi formel qui en a découlé et à la volonté ou non des pouvoirs publics d'exercer leurs compétences, notamment en matière de police du marché du travail (inspection du travail). A partir de ces constats, il analyse très finement les différents dispositifs qui ont été adoptés pour répondre à cette situation.

Concernant l'Amérique latine, le Professeur Sanchez-Castaneda, de l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM), propose une contribution ayant une perspective à la fois nationale et régionale, sur l'emploi informel au Mexique et en Amérique centrale. Il insiste sur les freins qui peuvent en pratique limiter la portée des mesures mises en œuvre au titre de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Le Professeur Arellano, de l'Université Catholique de Valparaíso, apporte un éclairage sur la situation du Chili. Il revient ainsi sur les politiques de protection sociale qui ont visé à couvrir les populations les plus pauvres, y compris les travailleurs de l'économie informelle. Il examine différents programmes (*Chile Solidario et Seguridades y Oportunidades*) qui ont marqué une évolution importante dans la manière de penser les politiques publiques sur ce sujet.

Deux contributions se penchent sur la situation en Asie. Wei Dan, Professeure à l'Université de Macao, s'intéresse à la situation de l'emploi informel en Chine. Après avoir expliqué comment ce phénomène avait progressivement été pris en compte et mesuré, elle revient sur les évolutions législatives qui ont visé principalement à étendre aux travailleurs de l'économie informelle des protections accordées par le droit du travail et le droit de la sécurité sociale. Si le bilan qu'elle tire de ces évolutions est partagé, elle met cependant en évidence un tournant, en 2008, qui a conduit à une approche plus cohérente, fondée sur la qualité de l'emploi, alors que le Gouvernement semblait jusqu'alors hésiter entre des mesures incitant à la création des emplois informels et des mesures assurant la protection des travailleurs concernés. Supriya Routh, Professeur à l'Université de Vittoria, propose une lecture critique de la Recommandation n°204, en prenant l'exemple des travailleurs domestiques en Inde. Il considère que cet instrument n'arrive pas à sortir d'un *a priori* idéologique fondé sur une opposition binaire entre formel et informel, qui conduit à poursuivre un objectif de formalisation fondé sur un modèle sous-jacent et englobant : le travail et les relations professionnelles issus de la société industrielle. Il appelle à une approche renouvelée.

Ce dossier met en évidence la contribution significative de l'OIT au débat sur les stratégies à poursuivre pour combattre l'emploi informel, qui s'est intensifié dans les pays en voie de développement. Pour autant, certaines des contributions qui suivent démontrent également que la stratégie voulue par l'Organisation, d'une formalisation du travail informel, aussi simple qu'elle paraisse au premier abord, n'est peut-être pas la voie la plus prometteuse pour résoudre le problème. En effet, elle pourrait conduire à restreindre le débat à la simple question de l'extension du droit social aux travailleurs informels, sans prendre suffisamment en compte l'ampleur de la diversité de ce phénomène social et des besoins particuliers des travailleurs informels. Les éditeurs de ce dossier seraient ravis si le présent numéro de la Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale pouvait contribuer à ce débat nécessaire sur les dispositifs à mettre en œuvre pour améliorer le sort des travailleurs de l'économie informelle.