

LES BALISES INCERTAINES D'UNE TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE À L'ÉCONOMIE FORMELLE



ABSTRACT

This contribution proposes to return to the reflections that have gradually led the ILO to focus on the issue of work in the informal economy. It questions, from a legal point of view, the definitions that have been proposed of this phenomenon, until the adoption of Recommendation N° 204

KEY WORDS : Informal economy, transition, definitions, International Labour Organization, decent work.

RÉSUMÉ

Cette contribution propose de revenir sur les réflexions qui ont progressivement conduit l'OIT à s'intéresser à la question du travail dans l'économie informelle. Elle interroge, sous un angle juridique, les définitions qui ont été proposées de ce phénomène, jusqu'à l'adoption de la Recommandation n° 204.

MOTS CLÉS : Économie informelle, transition, définitions, Organisation Internationale du Travail, travail décent.

La notion de secteur ou d'économie « informelle » a été employée depuis le milieu du siècle dernier pour désigner spécialement les pans des économies du tiers-monde constitués d'activités, d'établissements et d'emplois qui ne répondent pas aux règles en vigueur et s'en trouvent occultés par la comptabilité et les statistiques nationales. L'éveil à cette réalité, qui concerne la majorité de la population mondiale, a été tardif. Pendant longtemps, on a considéré que cet aspect du « sous-développement » s'expliquait par la faiblesse de l'industrialisation et que la croissance économique engendrée par l'investissement dans les activités « modernes » finirait par résorber le surplus de main-d'œuvre, étendre l'économie « formelle » et assurer l'inclusion sociale. Au-delà de leurs divergences idéologiques internes, les théories du développement avaient en commun la centralité du travail et la corrélation entre le progrès industriel et le développement économique et social. La substitution de l'expression « pays en développement » à celle de « pays sous-développés » traduit cette promesse de transition historique vers un modèle de société industrielle génératrice de justice sociale pour tous, comme le proclamait l'OIT dans sa Constitution et de manière plus forte, au regard du tiers monde, dans la déclaration de Philadelphie⁰¹.

La pertinence des travaux réalisés sur le « secteur informel » et leur rayonnement sur les partenaires sociaux, notamment au sein de l'OIT, ont déteint sur d'autres disciplines, donnant jour à une riche terminologie qui évoque sous de multiples images, l'altération que représentent par rapport au modèle de référence, les établissements et activités reconnus « informels », « périphériques », « sous-intégrés », « non-structurés » ou « atypiques ». A ces qualifications dont le succès dépendait de la force de révélation des entorses aux caractéristiques dominantes de l'activité concernée, se sont ajoutés de nombreux qualificatifs notamment en matière d'aménagement, pour souligner le caractère « marginal », « incontrôlé », « spontané », « anarchique », voire illégal des établissements concernés⁰². Ils ont en commun de suggérer une dualité économique appelée à disparaître sous l'effet de l'intégration dans la sphère qui satisfait aux normes et standards officiels ou reconnus.

01 Parmi les écrits critiques de l'époque sur ce sujet, on peut se reporter à S. Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale, critique de la théorie du sous-développement*, Anthropos, IFAN, Dakar, 1970 ; du même auteur, *Impérialisme et sous-développement*, Anthropos, 1976 ; B. Bairoch, *Révolution industrielle et sous-développement*, SEDES, Paris, 1963 ; A.G. Frank, *Le développement du sous-développement, L'Amérique Latine*, Ed. Maspero, 1977. De manière plus générale, sur l'hégémonie de l'organisation industrielle, sur la pensée sociale et politique, cf. les analyses de B. Trentin, *La cité du travail, le fordisme et la gauche*, Préface de Jaques Delors et Introduction d'A. Supiot, Fayard, *Poids et mesures du Monde*, 2012 ; Egalement, P. Musso ; *Monastère, manufacture, usine, Une généalogie de l'entreprise*, Fayard, *Poids et mesures du monde*, 2017.

02 Cf. à titre d'exemple, Durand-Lasserre, Auger et Venetier, « Croissance périphérique des villes, cas de Bangkok et de Brazzaville », CEGET, Coll. travaux et documents de géographie tropicale, Bordeaux, 1974 ; H. N. Le Abadie, A. Morice, « Le secteur informel de la petite production marchande : le cas africain » ; *IEDES*, Paris, 1977 ; A. Quijano, « La formation d'un univers marginal dans les villes d'Amérique Latine », *Espaces et Sociétés*, Juillet, 1971 ; A. Vernière, « A propos de la marginalité: réflexions illustrées par quelques enquêtes en milieu urbain et suburbain africain », *Cahiers d'études africains*, vol. XIII, n°3, Paris, 1973 ; J. Bougnicourt, « Economie infra-urbaine et marginaux, quelques éléments pour une controverse », *IDEP*, Dakar, 1973 ; A. Coing, « Pauvreté urbaine et secteur informel », Seminario nacional sobre *Pobreza urbana e desenvolvimento*, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, déc. 1979 ; CEGET-CNRS, « La croissance périphérique des villes du tiers-monde », Bordeaux, 1980 ; C. Moser, « Informal sector or pretty commodity, dualism or dependance ? », *World development*, vol. VI, n°9, oct-déc. 1978 ; R. Filali Meknassi, « La marginalité du travailleur en droit social, constat et proposition d'analyse », *Droit et environnement social au Maghreb*, CNRS et Fondation du Roi A Saoud, Casablanca, 1989.

Les juristes sont restés largement en marge de ces débats doctrinaux et politiques suscités par l'application du droit positif, jusqu'à ce que la Recommandation 204 de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle vienne insérer la question parmi les normes internationales du travail (I). Il semble bien, cependant, que si cet instrument s'inspire de la démarche fondée sur les droits et consolide l'objectif de travail décent, les ressorts de la transition qu'il préconise demeurent aussi incertains que les frontières entre l'économie informelle et l'économie formelle (II).

I - L'insertion de l'économie informelle dans la sphère normative

Parmi les nombreuses raisons qui expliquent le faible intérêt porté par les juristes, jusqu'à présent, à la question de l'économie informelle, figure sûrement la prévalence de l'approche normative dans la science juridique. Pour cette discipline, la fonction principale du droit est de produire les normes qui doivent régir les rapports sociaux et d'analyser la conformité des actes et des faits à leur énoncé. Les règles juridiques sont déclarées applicables dès lors que sont réunies les conditions qu'elles prévoient, abstraction faite de l'aptitude des personnes concernées à en assurer la réalisation. Leur énoncé est aveugle à la diversité de la réalité sociale et prétend obstinément les doter d'un support normatif commun. L'analyse juridique se cantonne au contenu de la règle et a vocation à recevoir application sans se soucier de l'effet social qu'elle produit. Celui-ci est d'ailleurs saisi essentiellement à travers le contentieux qui a pour finalité de sanctionner les écarts de conduite que s'autorisent les personnes par rapport au droit en vigueur. En revanche, l'approche en termes d'économie informelle est focalisée sur le déroulement des activités et leur insertion dans le modèle de l'économie tel qu'il est saisi à travers les grilles de la statistique et de la comptabilité nationale. Même si les deux disciplines peuvent avoir en partage le rapport à des normes de référence, la démarche et ses finalités sont antagonistes. L'observation du droit vivant dépasse la sphère juridique pour relever de celle de la sociologie. Or la sociologie juridique ne s'est propagée relativement que dans les années soixante-dix et demeure un domaine largement étranger aux juristes « dogmatiques ». Elle est à peine présente dans les cursus universitaires et carrément absente des enseignements dans les pays du sud, là où prévalent l'économie, l'emploi et l'habitat informels.

Un second facteur de confusion entre les deux démarches est constitué par le pluralisme normatif. La distinction entre l'économie formelle et l'économie informelle repose sur la conformité à des critères doctrinaux ou professionnels absolus, alors que l'analyse de la conformité juridique se rapporte toujours à des actes, des faits ou institutions déterminés et appelle souvent un pluralisme normatif et un relativisme dans les qualifications. La non-conformité d'un emploi, d'un établissement ou d'une activité aux critères de l'économie formelle ne signifie pas qu'il se situe en dehors de la légalité, quand bien même elle serait appréciée sur la base de critères identiques à ceux qui sont retenus en économie. A l'inverse, les établissements qui se trouvent au cœur de l'économie formelle peuvent être privés totalement ou partiellement, de reconnaissance juridique.

Le travail du juriste consiste d'abord à interpréter la norme et à qualifier en conséquence les actes et les faits qui se présentent. Lorsqu'il constate un trop grand décalage entre celle-ci et la pratique sociale, il abandonne la terminologie juridique au profit de concepts tels que celui d'ineffectivité normative ou de marginalité juridique pour souligner que le droit garde la même vocation à s'appliquer et que les faits résistent à sa pénétration. Les principes de légalité et d'égalité entre les sujets de droit l'obligent à traiter de la même manière toutes les situations relevant des mêmes règles. L'existence d'un espace socio-économique qualifié d'informel ne saurait modifier cette attitude, fut-il défini en empruntant des règles légales.

Un autre motif de méfiance des juristes à l'égard du concept d'informalité économique est représenté par la tendance à rapprocher l'informalité de l'illégalité, aboutissant à un amalgame entre les activités non réglementées, celles qui constituent des trafics et celles qui ne répondent pas totalement ou partiellement à des normes administratives, comptables ou fiscales. Pourtant la Recommandation 204 sur la transition de l'économie informelle à l'économie formelle semble réaliser la prouesse d'établir un rapprochement, voire l'assimilation, entre économie informelle et déficit de travail décent, ce qui engendrerait l'obligation de combler ce déficit par la transition vers le travail décent, présumé représenter la conformité aux normes.

Le premier intérêt de la démarche est de resituer l'action de l'OIT dans l'effort qu'elle s'est imposé depuis 1990 de focaliser ses priorités et actions sur le terrain du travail décent, tel qu'il se décline à travers quatre objectifs stratégiques proposés par le Directeur général pour restructurer le travail de l'Organisation⁰³, et confirmés solennellement en 2008 par la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation juste⁰⁴.

Le second intérêt, découle de la prégnance de l'approche fondée sur les droits de l'homme⁰⁵ sur les activités de l'ensemble des organisations internationales. On en trouve les prémisses dans la Déclaration des principes et droits fondamentaux au travail de 1998, la confirmation explicite dans le rapport sur le travail décent de 1990⁰⁶ et un certain aboutissement dans l'inscription du travail décent parmi les Objectifs du développement durable à l'horizon 2030⁰⁷.

Au sens de la Recommandation 204, l'économie informelle recouvre les activités économiques et les travailleurs qui sont totalement ou insuffisamment couverts en droit ou en pratique, par des normes en vigueur⁰⁸. Dans l'énumération exhaustive qu'elle retient, elle intègre les entreprises, les entrepreneurs, les employeurs, les travailleurs indépendants, les salariés et les aides-familiaux qu'ils soient ou non rémunérés, occupés tant dans les unités formelles qu'informelles des secteurs privé et public, notamment ceux qui relèvent de la sous-traitance, de l'économie sociale ou des ménages, dès lors qu'ils exercent une activité économique.

Les objectifs visés par la Recommandation consistent à :

- prévenir l'informalisation des emplois de l'économie formelle ;
- faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle (...) ;
- 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 ».

Le critère retenu pour définir l'économie informelle est donc constitué par l'insuffisante

03 Cf. BIT, *Un travail décent*, rapport du directeur général à la Conférence internationale du travail, 8^e session, 1999.

04 Adoptée le 10 juin 2008 par la Conférence internationale du travail à sa 90^e session.

05 Cf. notamment, « L'approche fondée sur les droits de l'homme et le système des Nations unies », Unesco, *Stratégie de l'Unesco relative aux droits de l'homme*, Etude documentaire rédigée par A. Frankovits, 2006.

06 *Ibid*, « Les programmes prioritaires, droits de l'homme au travail », p 14.

07 Sa formulation ayant été exprimée en termes différents qui soulignent davantage le lien entre la croissance économique et le plein emploi productif dans l'objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, « partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ».

08 Sont toutefois exclues de cette définition les activités illicites telles que la fourniture de services ou la production, la vente, la possession ou la consommation de biens interdits par la loi notamment la production et le trafic illicites de stupéfiants et d'armes à feu, la traite des personnes et le blanchiment d'argent.

protection de droit ou de fait que les normes en vigueur procurent aux travailleurs, ce qui appelle l'action des pouvoirs publics, à la fois pour l'inclusion dans le champ normatif des travailleurs qui en sont exclus, le renforcement de l'effectivité des normes lorsqu'elles ne sont pas respectées dans la pratique et l'amélioration de la qualité de la protection qu'elles organisent.

Il revient cependant aux Etats de donner effet à ces prescriptions en tenant dûment compte des « diverses formes que l'économie informelle peut revêtir ». L'autorité compétente devrait identifier la nature et l'étendue de l'économie informelle telle qu'elle découle des indications de la Recommandation, ainsi que sa relation avec l'économie formelle. A cette fin, elle devrait « avoir recours à des mécanismes tripartites auxquels participent pleinement 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'économie informelle semble ainsi abandonner les critères techniques utilisés par les statisticiens dans l'évaluation de l'emploi et des établissements considérés informels et auxquels l'Organisation a pourtant manifesté son attachement.

II - L'indétermination de la transition de l'économie informelle à l'économie formelle

Les critères usuels de l'économie informelle ont pour objectif principal d'identifier ses composantes et d'évaluer son contenu. Au terme d'un long processus d'étude et de concertation, l'association internationale des statisticiens du travail est parvenue à une approche qui, pour discutable qu'elle puisse être, sert partout à la production de données statistiques nationales à ce sujet et impacte nécessairement les analyses qui les utilisent. Les travaux et résolutions antérieurs de l'OIT s'y réfèrent largement et on trouve leur empreinte clairement dans la Recommandation. Mais la focalisation de celle-ci sur le respect des normes consacre une rupture profonde avec leur objectif et leur substance faisant place à des concepts profondément différents.

Dès les années soixante, alors que les pays industrialisés avaient encore largement besoin de l'immigration pour satisfaire la demande de travail, il a été établi que le chômage demeurait très élevé dans la plupart des régions du sud et que l'évolution de leur économie ne présageait nullement son atténuation au rythme de la croissance économique. La question de l'emploi s'est alors hissée au premier rang des objectifs de développement, ouvrant la voie à de nombreuses conférences internationales et régionales sur la question⁰⁹. Le Programme Mondial de l'Emploi, adopté par l'OIT à l'occasion de son cinquantenaire, s'en fait l'écho en affirmant que « toute stratégie internationale de développement devait faire place parmi ses objectifs à l'expansion de l'emploi et comporter des mesures nationales aussi bien qu'internationales en ce sens »¹⁰. L'initiative se rattachait à « la Stratégie internationale de développement pour la Deuxième décennie du développement des Nations Unies » adoptée la même année par l'ONU.

09 Cf. notamment le plan d'Ottawa pour la mise en valeur des ressources humaines adopté par la VII^{ème} Conférence des Etats d'Amérique membres de l'OIT (1966); le plan d'Asie de la main-d'œuvre fondé sur les recommandations formulées en 1966 à Singapour par la 13^e Conférence asiatique et développées à Tokyo en 1968 par la VI^e Conférence asiatique ; ainsi que pour le programme des emplois et des compétences techniques pour l'Afrique, initié par la Conférence la 3^e session de la Conférence consultative africaine, à Dakar en 1967.

10 Rapport du directeur général, BIT, Programme mondial de l'emploi, Genève 1969.

Le programme mondial développé par la suite a contribué de manière décisive à remettre en cause la croyance, partagée jusque-là, que les investissements d'aujourd'hui constituent les emplois de demain et les revenus d'après-demain, éliminant ainsi progressivement le chômage, la pauvreté et l'inégalité.

Le poids des facteurs démographiques, comme les liens beaucoup plus complexes entre les différents facteurs de production et de croissance, imposait de changer d'approche, à la fois sur un plan conceptuel et politique, pour faire de l'emploi un objectif central, non plus un dérivé de la croissance économique et encore moins d'une économie perçue uniquement à travers ses structures formalisées.

C'est dans ce contexte qu'a émergé l'importance des activités informelles et leur assise territoriale exprimées en termes de secteur ou zones non structurées, atypiques ou informelles. En particulier, le rapport du BIT sur le Kenya (1972), se fondant sur une longue série d'investigations, établissait que la faible création de l'emploi dans l'économie dite moderne ne provoquait pas nécessairement une augmentation insoutenable de chômage. D'autres études réalisées dans des contextes différents se basaient sur des constats similaires pour contester l'apparente dualité structurelle des secteurs dans les économies du sud. Elles ont démontré en particulier, que l'emploi informel constitue une réserve de main-d'œuvre pour le marché du travail formel, qu'il contribue à la reproduction des travailleurs de l'économie structurée en lui offrant des biens et services au moindre coût et qu'il existe de larges passerelles avec les activités formelles.

La conjugaison de ce travail politique et de recherche au sein de l'OIT a permis d'abord de mieux comprendre la complexité de la question de l'emploi non industriel puis d'ériger le secteur informel en catégorie majeure des structures de l'emploi dans les pays du sud.

La crainte d'encourager l'installation des opérateurs dans l'économie informelle demeurait cependant très présente parmi les gouvernements et les partenaires sociaux. Elle s'est exprimée en ces termes dans le rapport du directeur général en 1991 : « 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 non 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 »¹¹.

Pendant longtemps, les rencontres des statisticiens de l'emploi et les données produites par les pays ont reflété de profondes divergences en produisant des définitions empiriques qui combinaient notamment le statut dans la profession, la taille de l'entreprise, son non-enregistrement, le faible niveau de revenu et la non tenue d'une comptabilité. Mais les besoins du Programme mondial de l'emploi ont accéléré l'adoption d'une définition internationale permettant de mesurer et de suivre son évolution. La 14^e Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST ci-après), réunie en 1987, s'est alors emparée de la question avec le souci premier de rompre avec l'image d'illégalité et de forme souterraine ou occulte qu'on attache à l'emploi informel. Elle a ainsi fait admettre définitivement que le travail informel ne résulte pas de la volonté de ses acteurs de se soustraire au Droit, mais plutôt de l'incapacité des pouvoirs publics d'obtenir le respect de leurs propres règles, parfois par manque de volonté politique ; le plus souvent à cause de leur grande inadaptation à la réalité économique, sociale et culturelle.

11 BIT, *Dilemme du secteur non structuré*, rapport du directeur général, 1991, p 58.

La deuxième préoccupation de la Conférence était de soustraire le travail agricole de la définition du secteur informel, avec lequel il partage de nombreux traits mais qui risque de lui ôter ses spécificités par rapport au marché de l'emploi formel. La définition retenue se veut opérationnelle et hors agriculture : le secteur informel désigne « les unités de production qui constituent au sein du système de comptabilité nationale, une composante du système institutionnel des ménages en tant qu'entreprises individuelles ».

La faible séparation du statut de l'établissement/activité avec le ménage constitue l'élément clef de la définition. Il est implicitement corrélé à l'inexistence d'une comptabilité qui viendrait remettre en cause la confusion entre l'unité de travail et le patrimoine de son propriétaire. En revanche, ni le lieu d'exercice du travail, ni sa durée, ni son caractère principal ou secondaire ni les revenus qu'il procure ne sont décisifs dans la définition des unités relevant du secteur informel. Les deux principaux types d'entreprises qui le constituent sont :

- les établissements de travailleurs installés à leur compte propre avec les membres de la famille et éventuellement des travailleurs occasionnels ;
- les entreprises « d'employeurs informels » non enregistrées qui ont recours à un petit nombre de travailleurs stables eux-mêmes non enregistrés.

En caractérisant le « secteur informel » à travers sa relation étroite avec le ménage, la définition permet d'en faire état au sein de la comptabilité nationale en tant que composante du « secteur institutionnel des ménages ». Cela évite d'alimenter la thèse de la dualité structurelle mais aussi de porter l'intérêt sur le secteur ainsi constitué et non pas sur « l'emploi » informel. Les critères réfèrent aux caractéristiques de l'unité économique et non à la condition du travailleur.

Trois formes d'unités de travail sont distinguées en fonction du recours ou non aux aides familiaux, aux travailleurs occasionnels et aux travailleurs réguliers non enregistrés :

- le travail indépendant qui couvre les unités fonctionnant sans l'assistance ni des aides-familiaux ni des salariés occasionnels ;
- l'auto-emploi qui admet la contribution des aides familiaux et de salariés occasionnels ;
- les micro-entreprises qui disposent de salariés « réguliers » ou « formels », en très petit nombre.

Abordée dans la finalité de l'évaluation statistique, la démarche s'est insérée dans les méthodes usuelles d'enquête sur la population active, en donnant la primauté à l'unité de production des biens et des services plutôt qu'aux travailleurs qui y sont affectés. La protection sociale n'y trouve pas sa place.

Les autres travaux conduits au sujet de concepts connexes comme ceux de « travaux inadéquats », « sous-emploi » et « travail à domicile », « auto emploi » ou « travail externalisé » confirment que les réalités qu'ils désignent sont irréductibles à la distinction entre les « secteurs » formel et informel, quand bien même ils peuvent servir d'indicateur de la précarité de l'emploi et de l'insuffisante protection sociale attachée principalement à la condition des travailleurs dans l'informel.

TRANSITION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE À L'ÉCONOMIE FORMELLE ?

Le rapport de la Commission de l'emploi et de politique sociale de l'OIT, daté de mars 2000, s'approprie la définition consacrée par la résolution de la CIST de 1993, en rappelant que « le BIT, par ses recherches et ses enquêtes, et la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) ont beaucoup contribué à l'élaboration d'une définition statistique largement acceptée du secteur informel¹²».

Dans ses développements, « les termes «secteur informel» sont largement utilisés pour désigner cette partie du marché du travail des pays en développement qui absorbe un nombre important de demandeurs d'emploi et de chômeurs, pour la plupart engagés dans des activités indépendantes ou de très petites unités de production ». Mais on observe déjà que les technologies nouvelles ont facilité « la décentralisation de la production et de la main-d'œuvre», générant la sous-traitance à « des unités de production familiales et à des travailleurs à domicile du secteur informel. Ce phénomène est constaté tant dans les pays avancés que dans les pays en développement ¹³».

Le document préconise pour le futur, une approche intégrée en rappelant les termes du rapport de 1990, par lequel le Directeur général proposait que « le BIT étende son action au-delà du marché du travail officiel, sans se limiter aux travailleurs occupés dans des unités de production informelle». Le lien est ainsi clairement établi avec l'objectif du travail décent : « protéger les emplois tout en permettant à chacun d'accéder, au-delà du marché du travail officiel, à un travail décent suppose, ainsi que l'expérience l'a montré, une approche intégrée multidimensionnelle qui tienne compte des facteurs et problèmes existant aux niveaux mondial, macro, méso et microéconomique, et qui combine instruments de politique et mesures légales. Il est très important que cette approche établisse une distinction entre les multiples segments et facettes du marché du travail informel »¹⁴.

Le document est riche de terminologies commentées « tenant lieu » de définitions techniques tant de l'économie informelle que des concepts voisins¹⁵. La notion réfère à « toute activité

12 On peut lire dans la note 2-p.1 « La définition du secteur informel utilisée par la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) est la suivante : «... ensemble d'unités de production qui font partie du secteur institutionnel des ménages en tant qu'entreprises individuelles ou, ce qui revient au même, en tant qu'entreprises individuelles appartenant à des ménages ». Le secteur informel comprend des entreprises informelles de personnes travaillant pour leur propre compte, c'est-à-dire des entreprises individuelles «appartenant à des personnes travaillant pour leur propre compte et gérées par elles, seules ou en association avec des membres du même ménage ou de ménages différents, et qui n'emploient pas de salariés de manière continue, et des entreprises d'employeurs informels qui emploient un ou plusieurs salariés de façon continue » [résolution adoptée par la 15^e CIST, janv. 1993]

13 *Idem*, p 3.

14 BIT, *Emploi et protection sociale dans le secteur informel*, 2000 : <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb277/pdf/esp-1-2.pdf>.

15 Le document ajoute les précisions terminologiques suivantes en citant pour chaque définition la source interne dans les travaux de la Conférence internationale des statisticiens du travail : (b) Secteur informel: Groupe d'unités de production (entreprises sans personnalité morale détenues par des ménages) incluant les «entreprises informelles de personnes à leur compte» et les «entreprises d'employeurs informels» (sur la base de la 15^e CIST); (c) Entreprise du secteur informel : Entreprises non enregistrées et/ou petites entreprises privées sans personnalité morale engagées dans des activités non agricoles avec au moins une partie des biens ou services produits pour la vente ou le troc (sur la base de la 15^e CIST) ; (d) Emploi dans le secteur informel : Tout emploi dans des entreprises du secteur informel (c) ou toute personne employée dans au moins une entreprise du secteur informel, quelle que soit sa situation d'emploi et qu'il s'agisse de son emploi principal ou secondaire (sur la base de la 15^e CIST) ; (e) Emploi informel rémunéré : Tout travail d'employé caractérisé par une relation de travail non soumise au droit national du travail, à l'imposition sur le revenu, à la protection sociale ou ne donnant pas droit à certaines prestations d'assurance-emploi (sur la base de la 17^e CIST) ; (f) Emploi informel : Nombre total d'emplois informels, que ce soit dans des entreprises du secteur formel ou informel. Parmi les indications qu'il fournit : Secteur formel, des entreprises du secteur informel ou des ménages ; y compris les employés occupant

économique réalisée par des travailleurs ou des unités économiques qui n'est pas couverte ou est insuffisamment couverte – selon la loi ou en pratique – par des dispositions officielles ». Il est à rapprocher en cela du rapport soumis à la Conférence Internationale du Travail en 2002¹⁶.

En substituant à l'expression « normes » à celle de « dispositions officielles », on retrouve aisément la définition de l'économie informelle retenue par la Recommandation 204. Mais si, dans le premier cas, il est fait référence manifestement aux règles qui régissent les établissements économiques, dans le second cas, on évoque plutôt les normes de travail et de protection sociale, ce qui ne va pas sans poser des problèmes d'identification ou de qualification.

Le glissement du champ des unités économiques à celui des travailleurs occupés dans les unités économiques et qui seraient insuffisamment couverts par le droit en vigueur permet de faire correspondre le champ de l'économie informelle à celui de l'absence de protection normative de droit ou de fait, ce qui est assez éloigné de la démarche précitée. La centralité de la question de l'emploi s'en trouve rangée au même rang que les autres questions normatives qui relèveraient toutes du champ de la gouvernance et du dialogue tripartite : « Pour multiplier les emplois et améliorer leur qualité, il faudrait mettre l'accent sur l'investissement humain, surtout au bénéfice des personnes les plus vulnérables – éducation, formation qualifiante, apprentissage tout au long de la vie, santé, sécurité – et encourager l'esprit d'entreprise. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), doivent s'attaquer spécifiquement aux problèmes de l'économie informelle. C'est au nombre d'emplois décents créés que se mesurera la réussite de ces stratégies. Il y a lieu, dans beaucoup de pays en développement, d'améliorer et de renforcer les politiques agricoles et les politiques de développement rural, y compris l'établissement de cadres juridiques en faveur des coopératives. Il faut veiller à tenir tout spécialement compte des responsabilités familiales qu'assument les travailleuses de l'économie informelle afin de leur faciliter l'accès à un emploi formel ».

L'analyste ne trouvera sans doute aucune réponse à la définition des « normes » dont le respect détermine le classement dans l'économie formelle. S'agit-il de celles qui régissent les droits fondamentaux tels que définis dans la Déclaration de 1998 ? S'agit-il de l'ensemble des normes internationales du travail, sachant que l'adhésion à celles-ci est facultative et que la plupart d'entre elles n'ont vocation à s'appliquer qu'aux travailleurs salariés des unités structurées – alors même qu'on vise précisément le travail décent pour la majorité des travailleurs qui ne sont, le plus souvent, pas couverts par ces normes – ? S'agit-il des normes nationales, auquel

un emploi informel (e) ; employeurs et travailleurs à leur compte employés dans leur propre entreprise du secteur informel ; membres de coopératives informelles de producteurs ; travailleurs familiaux contribuant dans des entreprises du secteur formel ou informel ; et travailleurs à leur compte engagés dans la production de biens à l'usage exclusif de leur ménage (sur la base de la 17^e CIST) ; (g) Emploi dans l'économie informelle : Somme de l'emploi dans le secteur informel (d) et de l'emploi informel (f) hors du secteur informel ; le terme n'a pas été avalisé par la 17^e CIST.

16 Le rapport de la Conférence internationale de travail de 2002 sur le travail décent et l'économie informelle rappelle qu'il n'existe « pas de description ou de définition partagée de l'informalité en économie » mais qu'on « s'accorde toutefois à reconnaître qu'elle recouvre une diversité considérable de travailleurs, d'entreprises et d'entrepreneurs qui sont dotés de caractéristiques identifiables et connaissent des désavantages et des problèmes dont l'intensité varie suivant le contexte, national, urbain ou rural ». Il ajoute que l'expression « économie informelle » est préférable à celle de « secteur informel » parce que les travailleurs et les entreprises dont il est question ne relèvent pas d'un secteur unique d'activité économique mais de plusieurs. Elle fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui demeurent de droit ou de fait, en marge des dispositions en vigueur. Il admet que ses contours restent relativement imprécis et qu'elle risque de minimiser l'importance des liens, des zones grises et des interdépendances qui existent entre activités formelles et activités informelles. »

cas leur réduction constituerait aussi un moyen d'inclusion dans l'économie formelle ? S'agit-il de standards supérieurs insaisissables, le concept de travail décent ne constituant pas lui-même une base normative mais un objectif de développement social articulé à la promotion de l'emploi et à l'extension de la protection sociale *lato sensu* que les ODD articulent à la croissance économique ?

Les réponses ne se trouvent sûrement pas dans le préambule de la Recommandation qui se réfère à la fois au travail décent, au développement inclusif, à la Déclaration de Philadelphie et à celle des droits de l'homme. De leur côté, les préconisations contenues dans les neuf titres de la Recommandation¹⁷ ainsi que la référence, en son annexe, à la plupart des normes internationales de travail à jour et aux instruments des Nations Unies relatifs aux droits humains constituent un kit ou un guide de bonnes pratiques en matière de développement dont la plupart des ressources sont préconisées depuis longtemps et mises à mal par la globalisation dans un contexte de déficit global de gouvernance publique internationale et du règne du pouvoir de la finance.

D'un côté, la définition statistique de l'économie informelle ne permet pas d'en donner une image convaincante, en excluant les travailleurs agricoles qui constituent pourtant la population mondiale la plus vulnérable, et en y incluant les unités économiques non dotées de comptabilité. D'un autre côté, la Recommandation lui juxtapose une définition fondée sur l'existence et le respect de « normes » indéfinies. Le juriste soucieux de rigueur normative ne trouvera ni dans la première définition ni dans les dispositions de la Recommandation les repères d'une définition opérationnelle de l'économie informelle et encore moins les arguments pour désigner les outils de transition à une économie formelle qui constitue la meilleure face de la même pièce.

17 Ils portent respectivement sur ses objectifs et champ d'application, les principes directeurs, les cadres juridique et politique, les politiques d'emploi, les droits et la politique sociale. Les autres titres abordent les mesures incitatives, la conformité et la mise en application, la liberté d'association, le dialogue social et le rôle des organisations de travailleurs et d'employeurs, la collecte des données et de suivi ainsi que la mise en œuvre.

RACHID FILALI MEKNASSI

Professeur à l'Université Mohammed V (Rabat).

Thèmes de recherche : la sous-traitance, l'extension de la sécurité sociale et l'économie informelle.

Parmi ses publications :

~ L'intégration des normes internationales du travail en droit marocain, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2017/1, Bordeaux, pp. 22-35.