

A V I S N° 1.880

---

Séance du mardi 17 décembre 2013

---

OIT 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (juin 2014) - Rapport V (1) -  
Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

x                    x                    x

2.650-1

## **A V I S N° 1.880**

---

Objet : OIT 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (juin 2014) - Rapport V (1) - Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

---

Par lettre du 3 septembre 2013, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et concertation sociale, a soumis pour avis au Conseil un rapport du Bureau international du Travail (BIT) relatif à la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail qui se tiendra en juin 2014.

Le Conseil national du Travail est consulté sur ce rapport en application de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

Cette question a été confiée à la Commission Organisation internationale du Travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis le 17 décembre 2013, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS**

Par lettre du 3 septembre 2013, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et concertation sociale, a soumis pour avis au Conseil un rapport du Bureau international du Travail (BIT) relatif à la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail qui se tiendra en juin 2014.

Ce rapport est assorti d'un questionnaire établi en vue de compléter les normes de l'OIT par un nouvel instrument normatif visant à fournir aux Etats membres des orientations souples mais pertinentes pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (recommandation).

Afin d'éclairer les parties lorsqu'elles répondront au questionnaire sur la transition vers l'économie formelle, une réunion tripartite d'experts sur le thème « Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle » a été convoquée en septembre 2013 en vue de fournir les orientations sur la nature et le contenu de l'instrument proposé. Il y a en particulier été décidé de s'appuyer sur les expériences récentes positives qui ont soutenu avec succès cette transition.

Les gouvernements sont invités à envoyer pour le 31 décembre 2013 au plus tard leurs réponses motivées au questionnaire, afin que le Bureau international du Travail puisse les prendre en compte pour établir des rapports définitifs résumant les avis exprimés, en vue de la Conférence internationale du Travail de juin 2014.

En vue de fournir une réponse éclairée au questionnaire précité, le Conseil a reçu l'appui technique de l'administration qu'il souhaite dès lors remercier pour sa précieuse collaboration.

Le Conseil national du Travail est consulté sur ce rapport et questionnaire en application de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

## II. POSITION DU CONSEIL

### A. Considérations générales

Le Conseil a pris connaissance avec grand intérêt du rapport établi par le BIT portant sur le thème « faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle », ainsi que du questionnaire y afférant.

Il relève tout d'abord que le dernier examen de l'économie informelle par la Conférence internationale du travail remonte à l'année 2002. Cet événement a été suivi par un colloque en 2007 qui s'est penché sur les approches novatrices de différents pays en la matière et sur leurs bonnes pratiques en vue de faciliter la transition vers l'économie formelle.

Le Conseil est sensible à la démarche entreprise par l'OIT de prendre en compte les pratiques innovantes que certains pays ont mises en place afin de formaliser progressivement la situation des travailleurs occupés dans des relations de travail qui ne sont ni reconnues ni protégées par un cadre légal et d'en tirer les enseignements utiles afin de créer un cadre large, cohérent et intégré par le biais de l'adoption d'une recommandation. Cet outil permettrait en effet d'encourager les Etats à élaborer à leur niveau des politiques nationales complètes et appropriées.

Le Conseil remarque à cet égard que l'économie informelle touche des groupes de populations très vulnérables, tels que les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les migrants, les minorités ethniques et se caractérise par d'importants déficits de travail décent, tels qu'une faible productivité, de faibles revenus et une protection sociale limitée.

Compte tenu du contexte difficile qui entoure l'économie informelle, le Conseil souligne que les politiques de mise en œuvre de la transition vers l'économie formelle doivent être judicieuses et appropriées en ce qu'elles ne peuvent uniquement se limiter à la formalisation de l'économie informelle au travers de l'adoption de cadres réglementaires visant à rendre illégales certaines activités dès lors qu'elles sont réalisées en dehors du champ d'application de la loi. Une vision aussi restrictive risquerait en effet de réduire à néant les moyens de subsistance de ces populations vulnérables et de leurs familles qui ne disposent pas de solutions alternatives à l'économie informelle pour survivre. Toutefois, le Conseil rappelle que les travailleurs et les employeurs agissant dans l'économie informelle doivent être considérés comme des travailleurs et employeurs à part entière et être couverts par les mêmes normes que celles en vigueur pour l'économie formelle.

Le Conseil estime que cette formalisation doit au contraire s'accompagner de mesures telles que des mesures de soutien en matière de croissance et de création d'emplois de qualité, de contrôle, de représentativité et de dialogue social, de lutte contre la discrimination, d'extension à la protection sociale,...

Le Conseil souhaite à cet égard mettre en avant certaines initiatives qui, en Belgique, ont encouragé la formalisation de certaines activités non déclarées et dont le secteur n'était pas parallèlement régi par un réseau formel. Parmi celles-ci, ont été adoptées des initiatives en vue de l'amélioration du cadre légal dans lequel les activités artistiques intermittentes s'exercent en donnant notamment à ces travailleurs un accès à une protection sociale adaptée à leur type d'activité. Par ailleurs, des mesures encadrant les titres-services ont permis de formaliser le travail domestique. Ce dispositif, entré en vigueur en 2004, vise à répondre à plusieurs objectifs, dont la création d'emploi, principalement pour des travailleurs peu qualifiés, la formalisation du travail au noir, et une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Le Conseil souligne que cette bonne pratique se caractérise également par la prise concomitante de mesures incitatives d'accompagnement, tant en faveur des utilisateurs (déductions fiscales) que des travailleurs (création d'un statut formel structuré incluant une protection sociale et un système assurantiel, garantissant une visibilité et un certain poids à ce secteur au travers de l'extension du dialogue social et garantissant à ces travailleurs une certaine représentativité). L'élaboration de ce système a également entraîné la mise en place de mesures de coordination dans les contrôles.

Le Conseil estime encore que l'outil mis en place au niveau international contribuera à améliorer la cohérence des politiques entre les objectifs que sont l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les principes et droit fondamentaux au travail, l'égalité entre hommes et femmes constituant un thème transversal.

## B. Considérations spécifiques

Le Conseil a décidé de se pencher sur certaines questions plus spécifiques du questionnaire afférant au rapport sur le droit et la pratique en matière de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

## 1. Préambule

Le Conseil relève tout d'abord que 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 (....) »* ».

Le Conseil reconnaît tout d'abord que 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.

Il souligne cependant que 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 législation.

Le Conseil suggère dès lors que dans le cadre du préambule, il soit tenu compte du fait que l'économie informelle est un concept qui recouvre des situations très variées d'un pays à l'autre en fonction du contexte.

Par ailleurs, il plaide pour que, même si des situations en marge de l'économie formelle se présentent de façon moins visible dans certains pays, une approche spécifique soit mise en œuvre par les pays concernés afin d'y apporter une solution inclusive.

Par ailleurs le Conseil rappelle également l'importance du cadre mondial dans lequel s'est développée l'économie informelle et donc la nécessité d'un tel cadre global pour en faciliter sa transition. Il s'agit d'une question de gouvernance mondiale qui doit palier l'absence d'équité entre la croissance économique, l'emploi et la réduction de la pauvreté au sein des politiques macro-économiques. Les politiques mondiales de gouvernance économiques doivent pouvoir soutenir la transition en offrant des stratégies intégrées notamment dans le prochain cadre post-2015.

Enfin, le Conseil rappelle l'importance stratégique des Programmes Pays de Travail Décemment qui constituent à chaque fois un instrument tripartite, concerté, cohérent et intégré dans un cadre national pour faciliter la transition de l'informel vers le formel.

2. Concernant la question n° 7 du questionnaire relative à l'expression « économie informelle »

Le Conseil constate que la question n°7 relative au champ d'application de l'instrument renvoie à une description de l'économie informelle, qui fait référence à ses travaux menés en 2002 mais qui ne semble pas pertinente pour le Conseil, dans le contexte de la négociation d'un instrument appelé à encadrer le passage de l'économie informelle vers l'économie formelle, dans le futur.

Le Conseil juge à cet égard qu'il serait plus adéquat de remplacer cette définition et il renvoie à une contribution utile en l'espèce à savoir celle issue de la 17<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail, qui a adopté en 2003 des lignes directrices concernant une définition statistique de l'emploi informel.

Le Conseil note que le manuel de l'OIT de 2012 sur les aspects méthodologiques des enquêtes sur l'économie informelle, intitulé « Mesurer l'informalité : Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel », est lui aussi une source utile d'inspiration importante.

Le Conseil propose dans ce cadre, la définition suivante : « toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts ou insuffisamment – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. »

Le Conseil souhaite voir commentée cette définition de façon à ce que toutes les formes multiples de travail informel soient prises en compte dans les débats.

3. Concernant la question n° 12 du questionnaire relative au cadre législatif dans lequel doit s'inscrire la politique de transition vers l'économie formelle

Le Conseil pense que l'instrument proposé devrait au-delà du seul cadre juridique, être un outil pratique pour permettre une combinaison de mesures d'incitation et de sanctions. Les mesures d'incitation ont une utilité particulière en vue de garantir que les unités économiques de l'économie informelle respectent la législation et la réglementation, tandis que les sanctions doivent être attentives à la vulnérabilité des personnes à qui elles s'appliquent.

Une étroite coopération avec toutes les parties prenantes, y compris les autorités municipales, les ministères du Travail, les syndicats, les organisations patronales et les organisations des travailleurs/euses de l'économie informelle s'indique pour faciliter l'objectif de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. L'instrument proposé devrait contenir des mesures en vue d'une meilleure coordination entre les différents organismes chargés du contrôle de l'application de la législation, y compris l'inspection du travail, les autorités fiscales, les organismes de sécurité sociale, etc.

Le Conseil estime par ailleurs que des pratiques et approches novatrices visant à faciliter cette transition de l'économie informelle vers l'économie formelle sont apparues ces dernières années au sein du BIT et qu'il convient également d'en tenir compte dans le champ d'application de l'instrument.

Il rappelle sur ce dernier point que le BIT a recensé au cours de ces dernières années sept domaines clés nécessitant une attention particulière dans le cadre de la transition vers l'économie formelle, à savoir : les stratégies de croissance et la création d'emplois de qualité, le cadre réglementaire, le dialogue social, la prévention de la discrimination, les mesures de soutien à l'esprit d'entreprise, l'extension de la protection sociale, les stratégies locales de développement.

L'objectif poursuivi au niveau mondial consiste dès lors à faire remonter ces faibles niveaux d'organisation en accompagnant cette transition par l'adoption de mesures dans les domaines précités.

Le Conseil constate en outre que ces dernières années ont vu naître des nouvelles initiatives basées sur des échanges commerciaux virtuels au niveau mondial. Ces plateformes d'échanges de type "barter" correspondent en réalité à des bourses d'échanges où se confrontent des offres et des demandes mutualisées entre un grand nombre d'entreprises dont les besoins peuvent ne pas être directement complémentaires. Ces plateformes d'échanges se caractérisent en outre par le fait que ces échanges commerciaux ne sont pas soumis à l'impôt ni à la TVA et utilisent parfois des unités monétaires virtuelles en vue de conclure ces échanges.

Le Conseil appelle également de manière plus générale à une attention particulière aux chaînes de production et/ou de sous-traitance, sources potentielles créatrices d'informel.

Face à ces nouvelles formes de relations commerciales, le Conseil plaide dès lors pour que soit également débattue la question du lien entre ces nouvelles formes d'économie et l'économie informelle.

-----