

## LA TRANSITION VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE : UNE STRATÉGIE DÉSORIENTÉE DE L'OIT ?



### ABSTRACT

This article evaluates the International Labour Organization's (ILO) Recommendation on transition from informal economy to formal economy, analyzing it in a comparative context with reference to a recent legal initiative with domestic workers in India.

*KEY WORDS : Informal economy, transition, labour law, International Labour Organization, domestic workers, India.*

### RÉSUMÉ

Cette contribution revient sur la Recommandation 204 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Elle sera mis en perspective à travers l'étude d'une initiative juridique récente en Inde visant les travailleurs domestiques.

*MOTS CLÉS : Économie informelle, transition, droit du travail, Organisation Internationale du Travail, travailleurs domestiques, Inde.*

Cette contribution a pour objectif d'évaluer la Recommandation de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cette Recommandation sera analysée parallèlement à une initiative juridique récente en Inde visant les travailleurs informels. Nous allons examiner si le fait d'insister sur la « forme » de l'économie, autrement dit sur son aspect formel ou informel, peut nous apprendre quelque chose sur les conditions de travail des travailleurs de l'économie informelle. Nous verrons également ce que devraient être les grandes lignes d'une approche appropriée de la part de l'OIT d'une stratégie juridique visant à améliorer les conditions de travail et de vie des travailleurs informels. Nous soutiendrons l'idée que se focaliser juridiquement sur la forme ne nous apprend pas nécessairement grand-chose sur les conditions et les aspirations des travailleurs de l'économie informelle. Pour que la stratégie juridique puisse réellement faire une différence dans la vie des travailleurs informels, elle doit viser les privations que subissent ces travailleurs plutôt que de focaliser sur la forme d'organisation de leur travail. Vouloir s'attacher aux conditions de travail ne signifie pas forcément que le recours aux concepts de formel ou d'informel n'est pas pertinent. Puisque « l'informel » est conceptualisé par opposition au « formel », ces catégorisations de prime abord nous indiquent que le droit et les pratiques traditionnelles de l'espace formel sont inappropriés et (majoritairement) inadaptés à la gouvernance de l'espace informel.

Ce postulat signifie que, lorsque nous aborderons l'(es) espace(s) informel(s), nous devons réévaluer nos catégories conceptuelles et notre approche des droits. Cette réévaluation devrait nous conduire à considérer que vouloir façonner le domaine informel à l'image du domaine formel est une démarche vouée à l'échec, car elle passe à côté d'une compréhension nuancée de la valeur des activités informelles. C'est pourquoi, il serait préférable que, dans la mesure du possible, l'OIT adopte des initiatives spécifiques et adaptées aux activités informelles, comme elle a su le faire avec la Convention et la Recommandation sur le travail domestique. Pour nous, l'intérêt réel de la Recommandation de l'OIT concernant la transition vers l'économie formelle réside dans sa capacité à intégrer les préoccupations de l'espace informel dans l'élaboration des politiques internationales. Ainsi, la Recommandation doit être perçue comme une nouvelle étape dans la reconnaissance des activités informelles comme un travail ayant une valeur. Nous analyserons d'abord les caractéristiques dominantes et les hypothèses à l'origine de la Recommandation de l'OIT sur la transition vers l'économie formelle (I). Ensuite, nous expliquerons en quoi la forme d'une activité peut avoir une importance et ce que cette forme pourrait nous apprendre sur l'élaboration de politiques relatives aux travailleurs informels (II). Enfin, nous examinerons les initiatives juridiques récentes en Inde visant le domaine informel, en nous intéressant en particulier à une catégorie spécifique de travailleurs informels (III).

## I - La Recommandation de l'OIT concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

En juin 2015, l'OIT a adopté la Recommandation concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (Recommandation n°204)<sup>01</sup>. Si elles ne constituent pas des instruments juridiques contraignants, les Recommandations de l'OIT servent à guider les Etats membres de l'OIT. La Recommandation de 2015 précise que « l'économie informelle, sous toutes ses formes »<sup>02</sup> induit des obstacles considérables pour le respect des droits substantiels des travailleurs. Tout particulièrement, le texte énonce les caractéristiques de l'économie informelle : déni des droits au travail, manque d'emplois de qualité, inadéquation des garanties de sécurité sociale et absence de dialogue social<sup>03</sup>. En conséquence, l'OIT affirme un objectif normatif, celui de la transition vers l'économie formelle par le biais de politiques publiques et du dialogue social. Cette transition est donc perçue comme un moyen de tendre vers un « développement inclusif » et « des conditions de travail décentes »<sup>04</sup>.

La Recommandation part de deux principes sous-jacents. Premièrement, elle suppose que la forme (formelle/informelle) elle-même est intrinsèquement liée à la réalisation des droits substantiels. Deuxièmement, atteindre une *forme spécifique* (dans ce cas précis « formelle »), définie par la Recommandation, doit être l'objectif normatif de la politique juridique. Sur la base de ces principes, la Recommandation appelle les Etats membres de l'OIT à adopter un cadre pour des politiques intégrées qui porteraient notamment sur « les stratégies de développement durable, l'éradication de la pauvreté et la croissance inclusive », mais aussi sur l'accès effectif à la justice des travailleurs informels<sup>05</sup>.

Ce cadre de politiques intégrées devrait garantir le droit d'association et de négociation collective ainsi que des conditions de travail sûres et saines, un salaire minimum, une sécurité sociale comprenant une couverture sociale, des allocations maternité et des solutions de garde d'enfants pour les travailleurs de l'économie informelle. Elle devrait également éradiquer le travail forcé, le travail des enfants et la discrimination en matière d'emploi<sup>06</sup>. Ces mesures de protection doivent non seulement être institutionnalisées dans la législation, mais aussi être *appliquées au quotidien*<sup>07</sup>. Ainsi, la Recommandation conçoit des dispositions élaborées relatives à la conformité et à la mise en application, qui doivent prendre en compte les *besoins réels des travailleurs informels*<sup>08</sup>.

La Recommandation définit l'économie informelle comme « toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles »<sup>09</sup>. En partant de cette définition, la Recommandation inscrit dans l'économie informelle les travailleurs à leur propre compte, les employeurs, les membres des coopératives et des unités de l'économie sociale et solidaire, le travail des membres de la famille non rémunérés, les « salariés ayant des emplois informels au

01 Recommandation de l'OIT concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 15 juin 2015, Genève (n°204).

02 Voir préambule de la Recommandation 204, *ibid.*

03 *Ibid.*

04 *Ibid.*

05 Articles 8, 9, 10, 11, *ibid.*

06 Articles 16, 17, 18, 19, 20, 21, *ibid.*

07 Article 18, *ibid.*

08 Articles 22-30; Article 18, *ibid.*

09 Article 2(a), *ibid.*

sein des entreprises formelles ou des unités économiques de l'économie informelle, ou travaillant pour elles, notamment dans le cadre de la sous-traitance et des chaînes d'approvisionnement, ou en tant que travailleurs domestiques rémunérés employés par des ménages », mais aussi les salariés ne bénéficiant pas d'une relation de travail réglementée<sup>10</sup>. Il est vrai que plusieurs de ces catégories de travailleurs exercent leur activité dans des conditions bien éloignées des « dispositions formelles » qui s'appliquent à l'emploi industriel. Il est tout aussi avéré que dans certaines régions du monde, ces travailleurs restent exclus de tout encadrement juridique et travaillent dans des conditions précaires. Toutefois, il existe aussi d'autres régions où les travailleurs informels exercent leur activité selon des règles clairement établies et détaillées<sup>11</sup>.

Si la Recommandation définit et délimite les formes de l'économie informelle, elle laisse une marge de manœuvre au dialogue entre les différents partenaires sociaux pour déterminer la nature précise et la portée de l'informalité au plan national<sup>12</sup>. En prenant en compte les aspects hétérogènes de l'économie informelle, la Recommandation préconise aux Etats membres de l'OIT de prévoir des approches spécifiques et adaptées aux circonstances particulières de l'informalité<sup>13</sup>. Si l'expression « approches spécifiques » peut suggérer que l'OIT conseille l'adoption de politiques nuancées et décentralisées pour améliorer les conditions des travailleurs informels marginalisés, en réalité, l'Organisation semble incapable de résister à la tentation de valider un modèle économique spécifique (le modèle de l'emploi industriel) comme modèle normatif unique de la formalité.

Ainsi, la Recommandation préconise une consultation tripartite afin de créer des politiques d'emploi adaptées, notamment des politiques macroéconomiques, des politiques fiscales et commerciales, des politiques de l'entreprise et des politiques de régulation du marché du travail, d'éducation et de formation des travailleurs informels, afin que ces derniers puissent transiter vers une économie formelle<sup>14</sup>. La Recommandation suggère également que les Etats membres cherchent à favoriser l'investissement productif, les transformations structurelles, la confiance des entreprises et un environnement propice à la concurrence loyale entre les entreprises<sup>15</sup>. A cet égard, la Recommandation réitère le rôle des associations de travailleurs et de la négociation collective, notamment en associant les organisations d'employeurs et de travailleurs « les plus représentatives » et, si possible, les représentants d'organisations représentatives dont les membres sont des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle<sup>16</sup>.

Cette approche de la transition favorisée par l'OIT pose deux problèmes, l'un conceptuel et l'autre structurel. D'abord, comme nous l'avons évoqué, le problème conceptuel est provoqué par l'OIT lorsqu'elle appelle les Etats membres à promouvoir l'investissement, la transformation structurelle et les conditions propices à la concurrence loyale en établissant leurs politiques, favorisant ainsi la reproduction d'une organisation industrielle libérale et incitative, largement influencée par les intérêts des entreprises capitalistes transnationales au niveau mondial<sup>17</sup>. Cette

---

10 Article 4, *ibid.*

11 A. M. Vargas, *Outside the Law: An Ethnographic Study of Street Vendors in Bogota*, Université de Lund, 2016; voir aussi différents chapitres de *Workers and the Global Informal Economy: Interdisciplinary Perspectives*, S. Routh et V. Borghi (eds), Routledge 2016.

12 Article 6, Recommandation 204 [n°1].

13 Article 7(a), *ibid.*

14 Articles 14, 15, *ibid.*

15 See Article 15, *ibid.*

16 Articles 31, 34, 38, *ibid.*

17 D. Harvey, «Neo-liberalism and the Restoration of Class Power », in D. Harvey (ed.) *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*, Verso, 2006, p.7; David Harvey, «From Globalization to the New Imperialism», in R. Appelbaum, W. I. Robinson (eds.) *Critical Globalization Studies*, Routledge, 2005, p.91.

approche est problématique d'un point de vue conceptuel car au cours de ces dernières décennies en particulier, la logique sous-jacente au glissement des organisations économiques formelles vers l'informalité a été largement façonnée par des considérations concurrentielles et les opportunités d'investissement des multinationales<sup>18</sup>.

Par conséquent, cette approche adoptée par l'OIT nous incite à nous demander comment les politiques responsables du développement de l'informalité pourraient ensuite être une ressource pour en sortir. Cela ne veut cependant pas dire qu'il n'existerait pas des manifestations de l'informalité qui ne seraient pas étroitement connectées au contexte concurrentiel dans lequel les entreprises exercent (telles que les activités économiques traditionnelles, de très petite envergure, menées au sein de diverses sociétés), dont certaines pourraient bénéficier de l'approche de la transition adoptée par l'OIT. Mais pour que cela se produise, ces activités doivent être différenciées dès le début pour permettre des mesures politiques spécifiques. Un cadre politique unique, formulé essentiellement pour favoriser la concurrence et la circulation des capitaux, n'est en rien adapté à la résolution des difficultés que connaissent les différentes manifestations de l'informalité.

Le deuxième problème de la Recommandation est structurel, mais reste lié, d'une certaine façon, au problème conceptuel. En encourageant le dialogue social par le biais du mécanisme de la négociation tripartite, l'OIT adhère au mécanisme conventionnel de la négociation industrielle. Bien entendu, l'OIT reconnaît que les activités informelles ne sont pas couvertes (ou pas suffisamment) par les dispositions formelles, et notamment par la négociation collective. Entre les procédures formelles de négociation et l'absence totale de pouvoir de négociation pour les travailleurs informels, il existe, selon les cas, différents niveaux très différents de participation et de négociation des travailleurs dans l'économie informelle<sup>19</sup>.

Si l'OIT est bien consciente de cette hétérogénéité, elle reste liée par un engagement structurel en faveur du modèle tripartite « formel ». Cette allégeance structurelle, qui est sans doute la raison d'être de l'OIT, l'empêche de concevoir un dialogue social plus large et apte à intégrer les expériences des travailleurs informels au processus d'élaboration des politiques. En dépit de cette limitation structurelle, l'Organisation appelle ses Etats membres à intégrer les organisations représentatives des travailleurs informels dans le dialogue social dans toute la mesure du possible, sachant qu'une telle intégration constitue une extension du tripartisme central. Ainsi, en essayant de formaliser l'informel, l'OIT fétichise en quelque sorte le modèle d'emploi industriel en tant que modèle normatif unique de la formalité. En plus de sa focalisation sur un objectif normatif unitaire, en partie responsable de l'expansion de l'informalité, la Recommandation de l'OIT mélange des questions de *forme et de fond*.

18 S. Routh, « Building Informal Workers Agenda: Imagining 'Informal Employment' in Conceptual Resolution of 'Informality' », *Global Labour Journal*, 2011, vol. 2, n° 3, p. 208. De manière générale, voir aussi M. Castells et A. Portes, « World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy », in A. Portes, M. Castells et L. A. Benton (eds.) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The Johns Hopkins University Press, 1989, p.11; aussi D. Harvey, 'Neoliberalism' *ibid*.

19 Voir, par exemple, S. Routh, « Informal Workers' Aggregations and Law », *Theoretical Inquiries in Law*, 2016, n°17, p.283.

## II - La signification réelle de la forme (formel/informel)

Alors que l'OIT a d'abord considéré les opportunités offertes par les activités économiques informelles avec enthousiasme, sa perception de la sphère informelle est désormais négative à bien des égards<sup>20</sup>. Si la sphère informelle a été conceptualisée et définie par le biais d'une initiative de l'OIT, l'Organisation elle-même semble avoir confondu la « forme » (c'est-à-dire la structure des activités informelles) et le « fond », c'est-à-dire les droits et les conditions de travail des travailleurs. Bien qu'elle reconnaisse que « l'expression « économie informelle » tend à minimiser l'importance des liens, des zones grises et des interdépendances qui existent entre activités formelles et activités informelles »<sup>21</sup>, l'Organisation finit par assimiler l'absence de droits et les conditions précaires des travailleurs au domaine informel au sein duquel ils opèrent.

Cette assimilation de la forme et du fond résulte de l'explication de la relation entre le droit et l'informalité que donne l'Organisation. Si, à travers son approche, il est vrai que l'économie informelle est vectrice d'exclusion vis-à-vis des règles formelles, en droit ou en pratique (en fait), son explication du continuum formel/informel reste incomplète. L'Organisation explique que l'exclusion en pratique signifie que la loi ne leur est pas appliquée alors même qu'ils opèrent dans le cadre de la loi<sup>22</sup>. Ce qu'elle ne souligne pas, c'est que le terme « pratique » (dans la conceptualisation de l'informel) fait également référence à toutes les conventions, règles, normes et comportements qui influencent la structure formelle, c'est-à-dire au cadre de régulation des relations industrielles, avec sa culture bureaucratique très ancrée, mais qui n'ont pas le statut de lois, au sens strict du terme. C'était du moins l'intention de Keith Hart, l'anthropologue qui a conceptualisé ces activités originalement<sup>23</sup>.

Cette définition de l'OIT a amené plusieurs universitaires à conclure que l'informalité était synonyme de *vide juridique*<sup>24</sup>. Ainsi, certains d'entre eux font remarquer que l'informalité devrait être considérée comme une économie grise ou noire, dont la légalité ou l'illégalité restent discutables<sup>25</sup>. En plus de confondre régulation au sens large et loi au sens strict, ce raisonnement fait basculer l'attention de la complexité des activités et expériences réelles des travailleurs vers la *structure* juridiquement formalisée de prise en compte du phénomène social. Cette approche favorise une pensée binaire, opposant informel/formel, blanc/noir ou illégal/légal. En conséquence de cette compréhension binaire de l'informalité dans sa relation à l'organisation industrielle formelle, il ne faut pas s'étonner que les stratégies de formalisation proposent l'introduction de lois et politiques favorisant la structuration des activités informelles sur le modèle industriel, incarné par sa structure « formelle ».

20 Routh, 'Building' (n 17) 211.

21 OIT, « Travail décent et économie informelle », <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

22 *Ibid.*

23 Voir K. Hart, « Bureaucratic Form and the Informal Economy », in B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur et E. Ostrom (eds.), *Linking the Formal and Informal Economy Concepts and Policies*, Oxford University Press, 2006, p.21; voir aussi K. Hart, « Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana », *The Journal of Modern African Studies*, 1973, vol.11, n°1, p.61.

24 M. Freedland et N. Kountouris, *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford University Press, 2012, p.349-358; G. Davidov, « Enforcement Problems in "Informal" Labor Markets: A View from Israel », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2005-2006, vol. 27, n° 3, p.23-24; K. Sankaran, « Informal Employment and the Challenges for Labour Law », in G. Davidov et B. Langille (eds.), *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2011, p.223, 226.

25 M. Freedland et Kountouris, *ibid.*

Ce point de vue ignore le fait que les lois promulguées par le Parlement ne sont pas le seul outil de création d'un ordre social, tout comme être exclu de l'application de la loi ne rend pas un phénomène illégal. En établissant une compréhension juridiquement orientée de l'informalité, ces universitaires proposent une relation simpliste et linéaire entre la législation et l'informalité. Selon eux, les différentes catégories d'activités sont soit reconnues soit non-reconnues par la législation en vigueur, ce qui en fait des activités légales ou illégales. Ces spécialistes appellent donc à arrêter le recours à l'informel pour se concentrer sur une bonne application des protections légales afin d'améliorer les conditions déplorables des travailleurs<sup>26</sup>. Cette proposition de formalisation juridique est basée sur une reconnaissance du fait que les droits du travail prévus par la loi et intégrés de façon structurelle dans les relations de travail doivent être étendus aux travailleurs informels.

Si l'intention d'étendre le droit du travail à l'espace informel est louable, elle est réductrice au vu de la non-comparabilité des structures informelles hétérogènes et de la structure formelle « modèle ». Omettre de reconnaître la complexité de la relation entre les droits légaux et les travailleurs informels entraîne une compréhension bien plus faible de l'informalité et fait que les analyses juridiques passent à côté de l'importance centrale du concept de « l'informalité ». En ignorant les preuves empiriques du caractère hétérogène des activités informelles et des expériences situées des travailleurs informels, les juristes se trouvent dans l'incapacité de passer outre le cadre de référence de l'emploi industriel formel. Le continuum formel/informel avec ces différences marquées aux extrémités et une grande fluidité entre les deux, se perd dans une caractérisation dichotomique du légal-formel et de l'extra-légal/illégal-informel.

Néanmoins, si l'idée du formel est considérée dans un cadre plus large comme l'indique Keith Hart (et d'autres chercheurs en sciences sociales)<sup>27</sup>, c'est-à-dire comme une organisation spécifique des activités économiques constituée par la loi et la pratique, l'informel fait alors référence aux dispositions qui sont (en vertu de la loi et de la pratique) organisées différemment du domaine formel. Ainsi, le formel et l'informel occupent deux espaces différents et non-dichotomiques au sein des opérations économiques<sup>28</sup>. Nous disons bien « non-dichotomiques » car si le formel peut suggérer une structure spécifique, l'informel est composé d'activités hétérogènes ; alors le formel et l'informel constituent davantage un continuum qu'une dichotomie<sup>29</sup>. Si l'informalité est comprise de cette façon, elle ne constitue plus une exclusion en soi, que ce soit de *jure* ou de *facto*. La nature des lois, des règles, des normes et des comportements devient ainsi *différente*, avec comme résultat une organisation *différente* des activités informelles.

26 G. Davidov (n 24); voir aussi Cl. La Hovary, « *A New International Labour Standard for Formalizing the Informal Economy? A Discussion of its Desirability* » in S. Routh et M. Borghi (eds), n°11, p.91.

27 Voir les références dans la note 23 ; voir aussi C. C. Williams et A. Martinez, « *Tackling the Informal Economy: A Critical Evaluation of the Neo-liberal Policy Deregulatory Perspective* » in S. Routh et M. Borghi (eds.), n°11, p. 29 ; Z. Slavnic, « *The informal economy and the state* » in S. Routh et M. Borghi (eds), n° 11, p. 51.

28 Bien que cet article soit axé sur les activités économiques, le domaine informel comprend également des activités qui peuvent ne pas être économiquement productives, bien qu'elles soient cruciales d'un point de vue social, le meilleur exemple étant celui des travailleurs domestiques non rémunérés mais assurant des soins. J'ai par ailleurs avancé l'idée que le « travail » a davantage été envisagé dans son rapport à la société que dans son rôle économique. Nous avons également soutenu que plusieurs types d'emplois non-rémunérés devaient être considérés comme une forme différente de « travail » au sein du secteur informel. Voir S. Routh, « *An Ambitious Interpretation of the Informal for Policy-Makers* », *Yohana - A Development Monthly*, 2014, vol.58, p. 41.

29 Voir de manière générale Guha-Khasnobis, Kanbur et Ostrom (eds.), n° 23.

L'ensemble formé par ces lois, règles, réglementations et autres codes de conduite garantit souvent des droits aux travailleurs informels, comme l'accès au crédit, des fonds d'urgence, des protections en matière de sécurité au travail, etc.<sup>30</sup>. Tout comme « formel » n'est pas synonyme en soi d'une vie décente et digne pour les travailleurs, le travail informel ne signifie pas en soi une vie de misère et de pauvreté. Alors quel est le sens de cette informalité d'un point de vue juridique ? Pour répondre à cette question, nous allons nous baser sur la distinction informel/formel formulée ici. Du point de vue des politiques, l'informel suggère un espace d'activités au sein duquel nos façons actuelles de conceptualiser et d'organiser les droits, notamment les droits du travail, peuvent ne pas toujours être efficaces, du fait que l'espace informel est conceptuellement différent. Il est organisé différemment du modèle industriel formel.

Si ce raisonnement peut ne pas induire immédiatement l'idée d'une précarité des travailleurs informels, il doit néanmoins nous alerter face aux dangers d'une tentative de reproduction, dans l'espace informel, de politiques en matière de droits développées pour l'espace formel. L'idée même de l'« informel » doit amener à une hypothèse selon laquelle, de prime abord, les dispositions formelles ne peuvent fonctionner dans un contexte informel. Ce postulat aura en lui-même des conséquences considérables pour notre capacité à comprendre les problèmes et perspectives des activités informelles hétérogènes. Une fois ce postulat devenu le fond de l'élaboration des politiques juridiques, celles-ci pourront alors évoluer dans le bon sens, se développant à partir d'une perception des conditions réelles de travail des différentes catégories de travailleurs informels. Cette insistance sur les conditions spécifiques est nécessaire car l'hétérogénéité des activités informelles et des conditions des travailleurs informels rend toute tentative de généralisation très difficile, voire futile.

Si les généralisations au sujet des travailleurs informels sont difficiles et si ce sont les conditions empiriques de vie et de travail qui doivent façonner l'élaboration des politiques juridiques, cela signifie qu'il faut se concentrer sur les expériences vécues par les travailleurs informels menant ces activités. Le fait que l'élaboration des politiques doive se fonder sur les expériences des travailleurs ne constitue pas un argument nouveau<sup>31</sup>. Une fois les expériences vécues par les travailleurs reconnues comme base nécessaire à la restructuration des politiques, il devient évident qu'au lieu de défendre l'accès des travailleurs informels aux droits du travail internationalement reconnus, il est bien plus important de déterminer en quoi tel ou tel dispositif serait vecteur de réels changements dans la vie des travailleurs et dans la réalisation de leurs aspirations.

Cette proposition, visant à la reconnaissance de droits rattachés à des contextes spécifiques, ne préconçoit qu'aucun ensemble de droits substantiels ne serait un prérequis pour les travailleurs informels (bien qu'il serait raisonnable de concevoir quelques droits fondamentaux nécessaires). En revanche, elle propose que l'élaboration des politiques juridiques relatives aux travailleurs informels requière l'intégration d'un processus de dialogue discursif qui oriente les protections légales vers la prise en compte de ces contextes spécifiques. En ce sens, la proposition que nous préconisons ici est d'abord de nature procédurale. Il s'agirait d'une approche procédurale de l'élaboration des politiques

30 Voir S. Routh, *Enhancing Capabilities through Labour Law: Informal Workers in India*, Routledge 2014, p.59-84, p.190-220 ; voir aussi différents chapitres dans S. Routh et M.Borghi (eds) (n 11).

31 C'est ce qu'avancent les féministes depuis longtemps. Voir, par exemple, D. E. Smith, *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*, University of Toronto Press, 1987; M. DeVault, « Mapping Invisible Work: Conceptual Tools for Social Justice Projects », *Sociological Forum*, 2014, vol. 29, n°4, p.775. Les juristes aussi ont placé leur force argumentative derrière cet argument. Voir par exemple A.Supiot et. al., *Beyond Employment – Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, 2001 ; voir aussi S. Routh, « Do Human Rights Work for Informal Workers », dans D. Ashiagbor (ed.), *Re-imagining labour law for development: Informal work in the global North and global South*, Hart, 2018, (à paraître) [document non publié en possession de l'auteur].



juridiques, basée sur la reconnaissance de l'autonomie des travailleurs informels et sur le respect de la connaissance (de leur propre vie) qu'ils expriment<sup>32</sup>. Cette approche de l'élaboration des politiques juridiques ne nécessite pas de convertir l'espace ou les espaces « informel(s) » en espace(s) formel(s). Elle se concentre résolument sur l'amélioration des conditions des travailleurs dans toute leur hétérogénéité. Bien évidemment, une telle approche serait efficace dans le contexte des travailleurs formels aussi, mais elle reste d'une plus grande importance pour les travailleurs informels. Par la suite, il s'agira de corroborer notre argumentation par le biais de l'analyse d'une catégorie spécifique d'activités informelle, celle des travailleurs domestiques en Inde.

### III - La stratégie transitoire à l'échelle d'un pays : l'Inde

En Inde, 83,6 % des travailleurs non-agricoles ont des activités économiques informelles, dont 47 % travaillent à leur compte, 41,9 % sont salariés et 11,2 % sont des membres de la famille non rémunérés<sup>33</sup>. Cependant, si l'on intègre le secteur de l'agriculture dans nos estimations, la proportion de travailleurs informels atteint 92 %<sup>34</sup>. Selon certains universitaires, ce pourcentage énorme de travailleurs informels résulte d'une définition large des activités économiques informelles<sup>35</sup>. En Inde, les travailleurs informels sont définis comme « ceux qui travaillent dans le secteur informel<sup>36</sup> ou chez des particuliers, à l'exception des travailleurs reconnus bénéficiant d'une sécurité sociale fournie par l'employeur et des travailleurs du secteur formel sans emploi ni sécurité sociale fournie par un employeur »<sup>37</sup>. Bien que cette définition soit large, elle résume l'essence de l'informalité, c'est-à-dire l'exclusion des travailleurs des avantages liés à l'emploi ou à l'accès la sécurité sociale. Du point de vue des travailleurs, la *forme* « bureaucratique-commerciale » de l'emploi industriel est principalement assise sur la reconnaissance de droits issus du droit du travail (notamment liés à l'emploi) et de la législation en matière de couverture sociale. En outre, la forme de l'emploi industriel inclut également la mise en place d'un mécanisme judiciaire (des tribunaux liés à l'emploi) et d'un cadre fiscal.

Cependant, le problème que pose la conceptualisation indienne de l'informalité est qu'elle se focalise sur la couverture juridique et le nombre total de salariés (une société est informelle si elle compte moins de dix salariés) et non pas sur la particularité des activités économiques informelles. Par exemple, la loi de 1926 sur les syndicats couvre tous les travailleurs salariés dans « le commerce ou l'industrie », dès l'instant qu'au moins sept membres décident de constituer un syndicat et de l'enregistrer dans les conditions prévues par cette loi<sup>38</sup>. Ainsi, s'ils forment un groupe de sept membres ou plus, tous les travailleurs, formels ou informels, sont

32 DeVault, *ibid*, V. Borghi, "From Knowledge to Informational Basis: Capability, Capacity to Aspire and Research", *Critical Sociology*, 2017, 1 [en ligne].

33 Voir OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 2<sup>nd</sup> ed., Genève, OIT, 2013, 8, p.107-109.

34 NCEUS, *Report on Definitional and Statistical Issues Relating to Informal Economy*, New Delhi, NCEUS, 2008, p.62.

35 K. P. Kannan et T. S. Papola, "Workers in the Informal Sector: Initiatives by India's National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector" (NCEUS), *International Labour Review*, vol.146, n°3-4, 2007, p.321, 323.

36 Le secteur informel est défini comme une entreprise privée non immatriculée employant moins de 10 travailleurs. Voir NCEUS, n° 34, 61.

37 *Ibid*.

38 Articles 2 (g), 4, the Trade Unions Act, 1926, Act n°16 of 1926.

potentiellement couverts par la loi sur les syndicats<sup>39</sup>. D'autres lois, introduites en référence au modèle industriel formel, vont aussi couvrir les travailleurs informels, au moins dans une certaine mesure<sup>40</sup>. Le défi que pose cette protection statutaire à la conceptualisation même de l'informalité, est qu'il se traduit par une exclusion partielle plutôt que par une exclusion totale. La confusion qu'entraîne la référence à ce critère juridique est la suivante : faut-il considérer comme travailleurs informels uniquement les travailleurs en apparence totalement exclus du droit du travail et de la sécurité sociale ou bien doit-on aussi inclure les travailleurs couverts partiellement ? La réponse officielle reste assez floue. L'ampleur considérable de l'informalité en Inde semble réellement résulter du fait que toute société comptant moins de dix salariés est considérée informelle.

Ce critère de « moins de dix salariés » ne nous dit rien de précis au sujet de l'hétérogénéité de l'espace informel indien. Celui-ci concentre diverses activités allant du commerce ambulancier au ramassage des ordures, en passant par le travail domestique, le travail à domicile, le travail dans le bâtiment, le travail manuel et bien d'autres encore. Chaque catégorie de travail informel renferme elle-même sa propre diversité. Par exemple, les travailleurs domestiques constituent l'une des catégories les plus importantes de travailleurs informels en Inde. Ils sont divisés en deux sous-catégories : ceux qui vivent sur place, dans la maison où ils travaillent, et ceux qui travaillent pour un ménage mais possèdent leur propre logement (d'ordinaire à proximité de la maison de l'employeur). En outre, l'âge et les circonstances de vie des travailleurs domestiques déterminent leurs conditions de travail.

En raison de ce lien étroit entre vie privée et travail, mais aussi de la proximité entre leur lieu de vie et leur travail (si le travailleur habite chez son employeur ou à proximité de chez lui), les conditions de travail des travailleurs domestiques ne peuvent être évaluées indépendamment des « autres insécurités et vulnérabilités de leur existence »<sup>41</sup>. La caste, la religion, l'origine ethnique, la classe et le statut migratoire déterminent également la nature (et les expériences) de leur travail<sup>42</sup>. Les notions religieuses qui entourent l'idée de « pureté » (l'une des bases du système de castes) définissent souvent les fonctions attribuées aux travailleurs domestiques, telles que la cuisine, la garde d'enfants ou les soins aux personnes âgées<sup>43</sup>.

Les travailleurs domestiques peuvent être salariés par le biais d'un contrat bilatéral ou bien travailler à leur propre compte et proposer leurs services à plusieurs ménages. Dans ce dernier cas, les travailleurs domestiques se considèrent plus comme des prestataires de services que comme des travailleurs liés à un employeur<sup>44</sup>. S'il ne faut pas conclure de cette distinction que les travailleurs domestiques à leur compte sont des prestataires de services indépendants<sup>45</sup>, cette nuance redessine les contours des droits et obligations des travailleurs et de leurs clients. Si certains travailleurs domestiques choisissent la flexibilité du temps de travail pour équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales, d'autres éprouvent une certaine précarité

---

39 S. Routh ---- SEWA-trade union-coverage of self-employed ----

40 Pour un aperçu de la discussion, voir S. Routh, *Enhancing ...*, n° 30, p.59-69.

41 K. Mattila, « Gendered Vulnerabilities: Work-life Trajectories of Female Domestic Workers in Jaipur » dans S. Raju et S. Jatrana (eds.), *Women Workers in Urban India*, Cambridge University Press, 2016, vol. 67, p.74-84, p.85-86.

42 *Ibid* 85; mais aussi Neetha N et Rajni Palriwala, "The Absence of State Law: Domestic Workers in India", *Canadian Journal of Women and the Law*, 2011, vol. 23, p. 97, p.102-104.

43 K. Mattila, « Gendered Vulnerabilities: Work-life Trajectories of Female Domestic Workers in Jaipur » dans S. Raju et S. Jatrana (eds.), *Women Workers in Urban India*, Cambridge University Press, 2016, vol. 67, p.73-74.

44 J. Devika, P.R. Nisha, et A.K. Rajasree, « 'A Tactful Union': Domestic Workers' Unionism, Politics and Citizenship in Kerala, India », *Indian Journal of Gender Studies*, 2011, vol 18, n°2, p.185, 198.

45 *Ibid* ; voir aussi Mattila, n° 43, p.69.

lorsqu'ils travaillent dans des conditions flexibles<sup>46</sup>. Puisque leur travail ne rentre pas dans le modèle d'emploi industriel qui contribue directement à la productivité économique, les travailleurs domestiques n'ont jamais bénéficié des droits des travailleurs ou des lois sur la sécurité sociale en Inde. Attendu qu'en Inde, le droit du travail et de la sécurité sociale est traditionnellement justifié par sa fonction de structuration des industries et notamment des relations de travail, il s'applique aux établissements qui emploient un seuil minimum de travailleurs (au moins 10 personnes). Les activités telles que le travail domestique n'entrent pas dans le cadre de référence des lois du travail et de la sécurité sociale.

Cependant, dans certains Etats indiens tels que le Kerala, le Karnataka, le Maharashtra ou le Bihar, le salaire minimum est légalement garanti pour les travailleurs domestiques<sup>47</sup>. En outre, des Etats comme le Kerala, le Maharashtra ou le Tamil Nadu ont également promulgué des lois sur la sécurité sociale pour les travailleurs domestiques<sup>48</sup>. Récemment, le Parlement indien a promulgué une garantie universelle de sécurité sociale pour les travailleurs exclus du droit du travail, basée sur le cadre de référence de l'emploi industriel. Cette loi a été adoptée après qu'une commission de haut niveau, constituée par le gouvernement<sup>49</sup>, ait reconnu que le traitement des problèmes des travailleurs exclus des dispositions du travail industriel devait différer de celui des salariés de l'industrie. Suite à cette reconnaissance, la commission a proposé la promulgation de la loi sur la couverture sociale pour les travailleurs informels, y compris pour les travailleurs domestiques dans tout le pays.

La loi sur la sécurité sociale dans le secteur non-organisé<sup>50</sup> couvre autant les travailleurs salariés que les travailleurs à leur compte au sein d'établissements ayant un effectif de moins de 10 personnes<sup>51</sup>. Elle répartit les responsabilités entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat concerné, afin de créer des garanties spécifiques en termes de sécurité sociale (allocations handicap, maternité, maladie et subsistance ; couverture sociale pour les personnes âgées ; caisse de prévoyance ; allocations pour accident du travail ; aide au logement ; programmes éducatifs pour les enfants ; possibilité de bénéficier de remises à niveau ; maisons pour les personnes âgées ; aide pour les funérailles)<sup>52</sup>.

La loi de 2008 a créé des conseils fédéraux et provinciaux de sécurité sociale afin de suivre, réviser et conseiller la mise en application par le(s) gouvernement(s) des lois adaptées aux besoins réels des travailleurs informels, dont les travailleurs domestiques<sup>53</sup>. En dépit de cette orientation décentralisée de la loi, certains spécialistes soulignent, à raison, qu'une loi à portée universelle répondra difficilement aux problèmes spécifiques des travailleurs à leur propre

46 S. Sarkar, « Decent Work Deficit in Domestic Work: A Focus on Part-time Women Workers in Delhi », *The Indian Journal of Labour Economics*, 2015, vol 58, p.503, p.509-513 ; voir aussi N. Neetha, « Persistent Inequalities and Deepened Burden of Work? An Analysis of Women's Employment in Delhi » dans S. Raju et S. Jatrana (eds.), *Women Workers in Urban India*, Cambridge University Press, 2016, vol. 139, p.158-159.

47 Sarkar, *ibid*, 504; N. Neetha et Palriwala, n° 42, p.115-116.

48 N. Neetha and Palriwala, *ibid*.

49 The National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS). Pour accéder à la discussion, voir S. Routh, *Enhancing*, n°30, p.37-41.

50 *The Unorganised Sector Social Security Act 2008*, Act n°33 de 2008.

51 Voir les définitions de « secteur non-organisé » [article 2(l)], « travailleurs à leur compte » [article 2(k)], et « travailleur salarié » [article 2(n)], *ibid*.

52 Article 3, *ibid*.

53 Voir chapitres III et IV, *ibid*.

compte et à ceux des salariés en même temps<sup>54</sup>. D'autres remarquent que cette loi ne reflète en rien le point de vue des travailleuses en matière de sécurité sociale alors que les femmes constituent un pourcentage important des travailleurs non-industriels (informels)<sup>55</sup>.

Dans le contexte de notre exemple, celui des travailleurs domestiques, les deux inconvénients susmentionnés de cette loi sont particulièrement problématiques. Nous avons vu que les travailleurs domestiques, des femmes pour la plupart, sont soit des travailleurs indépendants, soit des salariés, en fonction de l'organisation de leur travail. Nous avons également vu que l'identité sociale des travailleurs domestiques, déterminée notamment par leurs religion, caste, origine ethnique et statut migratoire, influençait souvent leurs conditions de travail. Il est important de préciser que leur vie privée, caractérisée par leur statut matrimonial, leurs obligations parentales ou la présence de personnes à charge, conditionne également leurs expériences au travail. A moins que des lois spécifiques reconnaissent cette diversité de facteurs par la création d'un régime juridique pour les travailleurs domestiques et les travailleurs informels en général, les régimes juridiques resteront insuffisants pour répondre aux problèmes de l'informalité.

Pour aller jusqu'au bout de l'exemple choisi pour illustrer notre propos, l'approche de l'OIT concernant la création d'un régime légal des travailleurs domestiques<sup>56</sup> semble constituer une meilleure stratégie que la Recommandation 204 sur la transition vers l'économie formelle. La Convention n°189 pour un travail décent des travailleuses et travailleurs domestiques reconnaît les ménages, et donc le travail domestique, comme pouvant faire l'objet de réglementations publiques. Si la Convention sur les travailleurs domestiques exige le traitement de cette catégorie de travailleurs à égalité avec les travailleurs industriels, elle appelle les Etats membres à développer des cadres juridiques reconnaissant les particularités propres au travail domestique<sup>57</sup>. En ce sens, elle propose une stratégie plus nuancée que la Recommandation 204.

Cependant, certains aspects de la Convention sont aussi problématiques. Par exemple, la Convention prend en compte uniquement le travail domestique rémunéré et conçoit un tel travail comme un emploi salarié, excluant de fait de ce dispositif le travail non rémunéré ou rémunéré à la prestation<sup>58</sup>. De même, l'autre problème que pose la Convention est qu'elle perçoit les travailleurs domestiques comme un seul et unique groupe homogène. Cette perception justifie la prescription de normes substantielles larges pour tous les travailleurs domestiques<sup>59</sup>, ignorant la diversité de ces activités. Cette formulation unitaire est aggravée par le fait que l'OIT réduit le concept de relations professionnelles à un modèle tripartite, ce qui constitue un obstacle à la reconnaissance d'autres formes en-dehors du cadre industriel traditionnel<sup>60</sup>.

54 R. Hensman, « Labour and globalization: union responses in India » in P. Bowles and J. Harriss (eds.), *Globalization and Labour in China and India: Impacts and Responses*, Palgrave Macmillan, 2010, p.189, 198 ; voir aussi I. Hirway, « Unorganised Sector Workers », *Social Security Bill, 2005: Let Us Not Go Backwards!*, *Economic and Political Weekly*, 2006, vol.41, n°6, p. 379.

55 P. Goswami, « A Critique of the Unorganised Workers' Social Security Act », *Economic and Political Weekly*, 2009, vol.44, n°11, p. 17.

56 Voir OIT, *Un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques*, Convention 189, Recommandation 201 (Genève, OIT, 2011).

57 Articles 10, 14, *ibid*.

58 Préambule, *ibid*.

59 Articles 5, 6, 7, 8, 11, 13, *ibid*.

60 Bien qu'au cours de la discussion préalable à l'adoption de la Convention 189, les organisations autres que les organisations d'employeurs et de syndicats aient été entendues, elles ont été écoutées en tant que participants secondaires du dialogue social, et non comme des participants à part entière. Voir A. Blackett, « The Decent Work for Domestic Workers Convention and Recommendation, 2011 », *The American Journal of International Law*, 2012, vol. 106, p. 778, 791-793.

Ces initiatives législatives récentes sur les travailleurs informels en Inde et sur les travailleurs domestiques pour l'OIT, permettent de comprendre, même de manière minimale, en quoi le cadre juridique induirait une réelle différence dans la vie de ces travailleurs qui connaissent des expériences du travail différentes de celles des travailleurs formels. Elles insistent sur les conditions réelles de travail et de vie des travailleurs avant de parler de la *forme* selon laquelle leur travail est organisé. Si cette approche législative va dans le bon sens, certains problèmes persistent, surtout dans l'initiative indienne. Le programme est conçu de manière universelle afin de couvrir l'ensemble, ou du moins la majorité, des travailleurs informels malgré la grande diversité de leurs situations. Un régime juridique efficace doit prendre en compte la singularité de chaque catégorie particulière de travail informel non-industriel. Même dans le cadre de cette orientation spécifique (en opposition à l'orientation universaliste), un régime juridique doit reconnaître la diversité inhérente à chaque catégorie spécifique, comme pour le travail domestique. Cette stratégie décentralisée requiert donc une participation directe des différentes catégories de travailleurs informels au processus de dialogue social qui conduit à l'élaboration de politiques adaptées. A cet égard, la Recommandation 204 de l'OIT sur la transition vers l'économie formelle n'est d'aucun secours et témoigne d'une certaine naïveté.

### Conclusion

L'Inde n'a pas ratifié la Convention de l'OIT sur les travailleurs domestiques. Elle n'a pas non plus créé de loi fédérale spécifique aux travailleurs domestiques. Il est donc légitime de se demander quelle influence la Recommandation sur la transition vers l'économie formelle aura dans ce pays, surtout si l'on considère que la Recommandation a conduit à envisager ces emplois à travers le modèle industriel. Cependant, les initiatives juridiques indiennes concernant l'informalité pourraient contribuer à façonner et réorienter l'attention que porte l'OIT à la « forme » (formelle/informelle) vers les « besoins réels des travailleurs » (c'est-à-dire leurs droits).

De plus, tout en se focalisant sur le fond, une distinction doit être faite entre les *droits généraux* des travailleurs (ceux qu'adopte la politique de transition de l'OIT) et les *besoins spécifiques* des catégories particulières de travailleurs informels. Les droits reconnus par la loi doivent être axés sur ces besoins spécifiques. Cette stratégie en matière de « droits légaux » exigerait qu'en plus de préserver les droits conventionnels des travailleurs, la loi apporte une sécurité quant aux formes de régulations non juridiques que revendiquent ces travailleurs.

L'OIT doit poursuivre une politique axée sur les expériences dans le but de créer des normes contextuelles spécifiques au secteur informel plutôt que de favoriser l'approche générale de la « transition » de l'informel vers le formel. Malgré certains inconvénients, la Convention sur les travailleurs domestiques est peut-être l'approche adoptée par l'ILO la plus adaptée à cet égard. Quoi qu'il en soit, cette insistance sur le "fond" signifie-t-elle que les concepts de formel/informel ne sont plus pertinents du point de vue des politiques ? La réponse doit être négative.

La neutralité de la définition des concepts de formel/informel peut contribuer indirectement à une meilleure approche juridique de la condition des travailleurs et à l'adoption de meilleures initiatives politiques en la matière. L'idée de la « forme » suggère que notre grille d'analyse doit se déplacer de l'espace des relations professionnelles traditionnelles vers de nouvelles façons de comprendre les relations d'emploi. La forme n'étant pas le fond, mais plutôt un révélateur de l'organisation du travail, il est nécessaire de pratiquer un niveau d'analyse supérieur pour comprendre en quoi consistent les expériences du travail. En empruntant ce chemin, avant d'expérimenter de nouvelles stratégies, il nous faut changer notre état d'esprit. Les instruments de l'OIT sont peut-être destinés à transformer les mentalités en intégrant le discours sur l'informalité dans le domaine politique. En cela réside la réelle utilité de la Recommandation 204.

SUPRIYA ROUTH

Professeur assistant, Faculté de droit, Université de Victoria, Canada.

Thèmes de recherche : réglementation du travail, droit du travail et travailleurs informels, droit et développement, droits de la personne.

Parmi ses publications :

~ « Informal workers' aggregation and law », 17, *Theoretical inquiries in law*, 2016, pp. 283-320.

~ « Locating worker power in a changing bargaining scenario », in E. Noronha and P. D'Cruz, eds., *Critical perspectives on work and employment in globalizing, India* (New Delhi, Springer, 2017, pp. 221-240.