

A V I S N° 1.914

Séance du mercredi 5 novembre 2014

OIT-104e session de la Conférence internationale du travail (juin 2015) - Rapport V (1) - La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

x x x

2.732-1

A V I S N° 1.914

Objet : OIT-104e session de la Conférence internationale du travail (juin 2015) - Rapport V (1) - La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

Par lettre du 11 septembre 2014, Monsieur PP MAETER, Président du Comité de direction du SPF ETCS, a transmis au Conseil, une demande d'avis relative à l'objet sous rubrique, lequel a été inscrit à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail devant se tenir en juin 2015 en vue d'une deuxième discussion.

Le Rapport V(1) établi par le Bureau international du Travail (B.I.T.), contient le texte d'un projet de recommandation.

Le Conseil est consulté sur ce point en application de la Convention n° 144 de l'O.I.T. concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en oeuvre 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 5 novembre 2014, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 11 septembre 2014, Monsieur PP MAETER, Président du Comité de direction du SPF ETCS, a transmis au Conseil, une demande d'avis relative au Rapport V(1) du Bureau international du Travail (BIT) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Cette question figure à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail devant se tenir en juin 2015 en vue d'une deuxième discussion.

Le Rapport dont saisine contient le texte d'un projet de recommandation sur la thématique en question. Ce projet de recommandation est fondé sur les conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à l'issue de sa première discussion sur la question lors de sa 103e session, en mai-juin 2014.

Le Conseil est consulté sur ce point en application de la Convention n° 144 de l'O.I.T. concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail.

Conformément aux dispositions du Règlement de la Conférence, les Gouvernements sont invités à envoyer au BIT les amendements et observations éventuels au sujet du texte proposé. En l'absence d'observations ou d'amendements à présenter, les Gouvernements sont priés de faire savoir au BIT s'ils considèrent que le projet de texte constitue une base de discussion satisfaisante pour la Conférence à sa 104ème session.

Afin de permettre au BIT d'établir un second rapport dans les délais prescrits par le Règlement de la Conférence lequel prévoit que le second rapport doit être communiqué quatre mois avant son début, les Gouvernements sont priés d'adresser leurs réponses pour le 30 novembre 2014.

L'avis du CNT sera repris dans la réponse définitive adressée par le Gouvernement belge au BIT.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

Le Conseil a pris connaissance avec grand intérêt du rapport V(1) établi par le BIT intitulé « La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle », ainsi que du projet de recommandation y figurant.

Il a pris note, en particulier, des changements que le BIT propose d'apporter au projet d'origine et des justifications à ces changements.

De manière générale, le Conseil salue le travail réalisé par le BIT qui a certainement contribué à clarifier la première version de texte, issue des conclusions de la Conférence internationale du Travail 2014.

Il estime de façon unanime, suite à ce travail et sans préjudice de certaines remarques spécifiques (voir infra point B), que le texte proposé offre une base satisfaisante pour la deuxième discussion sur ce thème par la Conférence internationale du Travail lors de sa 104^{ème} session qui se tiendra en juin 2015.

B. Considérations spécifiques

Ces considérations générales ayant été rappelées, le Conseil souhaite toutefois se pencher plus en détail sur certains points spécifiques du projet de recommandation figurant dans le rapport dont saisine et sur certaines propositions du BIT.

1. Préambule

Le Conseil rejoint tout d'abord le BIT dans son souci de réduire la taille du préambule. A cette fin, le préambule devrait être, selon le Conseil, davantage centré sur ce qui est l'objectif même de la recommandation à savoir d'adopter sans retard des mesures appropriées permettant la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle ou, en d'autres termes, sur les raisons profondes qui justifient l'adoption de ce nouvel instrument. Il devrait être moins centré sur l'énumération des normes et textes adoptés, sans que cela n'enlève aux citations une quelconque pertinence.

Un moyen de réduire le nombre de paragraphes (comme suggéré par le BIT) pourrait être de ne pas reprendre au préambule une énumération exhaustive des normes internationales du travail et de se limiter à y inclure une référence expresse à la déclaration de Philadelphie ainsi qu'aux normes fondamentales et autres instruments pertinents de l'OIT repris en annexe à la recommandation.

Par ailleurs, le Conseil estime que le texte du préambule devrait insister davantage sur l'importance d'une action publique menée résolument dans le champ d'action des Etats, notamment pour ce qui est des politiques économiques, sociales et environnementales.

A cet égard, la nécessité de mettre en œuvre de manière volontariste le cadre de politiques intégrées (prévu au point 12) au travers de véritables plans d'actions nationaux à produire dans un timing régulier et qui soient évalués devrait être affirmée, selon le Conseil, dès le préambule de la recommandation.

2. Objectifs et champ d'action (section I)

a. Objectifs

Le Conseil relève tout d'abord que les objectifs poursuivis dans la recommandation sont aussi en lien avec le concept d'entreprises durables. Les éléments repris au point 1.b) sont en effet les caractéristiques d'une forme d'entreprendre soucieuse de durabilité. Pourtant, le développement de l'entrepreneuriat durable ne figure pas dans les objectifs affirmés de la recommandation. Il estime en conséquence que le point I. devrait être complété par une référence expresse à cet objectif (par exemple au § 1.b)

b. Définition de l'économie informelle

Le Conseil relève avec satisfaction que la définition générale de l'économie informelle, au sens de la recommandation, telle que retenue au §4.a du projet de recommandation, correspond à celle qu'il avait proposée dans son précédent avis 1.880 du 17 décembre 2013 sur cette problématique.

Il souscrit par ailleurs à la proposition du BIT de compléter le texte relatif à l'exclusion des activités illicites (au § 4 b.) par une énumération non exhaustive d'activités visées par cette exclusion du champ d'application de la recommandation (liste figurant en page 7, §5 du rapport).

c. Définition des unités économiques de l'économie informelle

Le Conseil soutient la proposition du BIT consistant, au § 5, b du projet de recommandation, à remplacer les termes « membres sous-payés de leurs famille » par les termes « travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale ».

d. Définition de l'emploi informel

Le Conseil est pleinement conscient que du travail informel se retrouve dans le cadre de la sous-traitance et des chaînes d'approvisionnement mais il estime que cette question doit plutôt être abordée dans le cadre des stratégies visant, d'une part, à identifier la nature et l'étendue de l'économie informelle et, d'autre part, à réaliser la transition vers l'économie formelle.

Par ailleurs, il note que ce thème devrait faire l'objet d'une discussion générale en 2016 lors de la CIT.

e. Identification de la nature et de l'étendue de l'économie informelle

Le Conseil a pris note de l'actuel § 7 du projet de recommandation qui prévoit que l'autorité compétente devrait identifier la nature et l'étendue de l'économie informelle en ayant « recours à des mécanismes tripartites auxquels participeraient pleinement les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, lesquelles devraient compter dans leurs rangs, conformément à la pratique nationale, les représentants d'organisations fondées sur l'adhésion représentatives des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle. »

Le Conseil a également pris note de la proposition de formulation alternative du BIT prévoyant de réaliser cette identification « en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et des représentants des organisations fondées sur l'adhésion représentatives des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle, lorsqu'elles existent. »

Sur ce point, le Conseil souhaite insister sur le fait que si une reformulation s'impose, quant au rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives dans les processus de consultation des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle, elle devrait prendre en compte les préoccupations suivantes :

- affirmer clairement la pérennité de la consultation tripartite, l'ouverture éventuelle à d'autres types de consultation dans le champ des activités économiques informelles devant intervenir en complément de la consultation tripartite;
- promouvoir le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, y compris leur rôle d'initiative, en vue d'assurer également la représentation des employeurs et des travailleurs au sein de l'économie informelle;
- garantir la liberté de choix des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives quant à la manière d'organiser cette représentation des acteurs de l'économie informelle (collaboration avec des organisations représentatives de l'économie informelle et/ou adhésion d'employeurs et de travailleurs de l'économie informelle au sein des organisations les plus représentatives).

3. Principes directeurs (section II)

Le Conseil se rallie à la proposition du BIT consistant à inclure au § 8.i les travailleurs domestiques et les personnes vivant de l'agriculture de subsistance.

Concernant les personnes vivant de l'agriculture de subsistance, il relève toutefois que cette catégorie vise des personnes qui se situent souvent en dehors d'une relation de travail avec un employeur, ce qui peut poser certaines difficultés pratiques en termes d'ouverture de droits à la sécurité sociale et de financement, en application de la recommandation.

4. Cadre juridique et politique (section III)

Le Conseil se prononce en faveur du maintien, au §13, de la liste d'organes et d'autorités énumérés après « notamment ». Selon lui, cette énumération, bien qu'étant non exhaustive, apporte une certaine clarté quant aux différents niveaux de gouvernement et organes institutionnels devant coopérer.

5. Politiques de l'emploi (section IV)

Le Conseil se rallie aux nouveaux §§ 15 et 16 tels que proposés par le BIT.

Concernant l'ajout, après le § 16, d'un nouveau § pour fournir des orientations pratiques, notamment pour la transition vers la formalité des micro et petites entreprises, le Conseil souscrit au contenu du texte proposé par le BIT. Toutefois, il considère que ce nouveau § trouverait mieux sa place dans la section VI « Mesures incitatives, conformité et mise en application ».

6. Droits et protection sociale (section V)

Le Conseil a pris note du projet de § 20 et de la proposition de formulation alternative du BIT concernant l'application de l'instrument au travail non déclaré.

Il estime sur ce point que le travail non déclaré est une réalité (notamment au sein de l'UE) qui doit être également prise en compte dans l'instrument proposé, l'objectif devant être d'assurer le respect par tous de la loi (tant en matière fiscale, sociale que de droit du travail).

Selon lui, cette question pourrait être abordée plus logiquement à la section VI de la recommandation « Mesures incitatives, conformité et mise en application ».

7. Mesures incitatives, conformité et mise en application (section VI)

Le Conseil se rallie à la nouvelle formulation de cette section telle que proposée par le BIT et renvoie aux propositions d'ajouts qu'il a formulées supra (cf. 5).

8. Liberté d'association, dialogue social et rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs (section VII)

Le Conseil relève que cette section a trait à la mise en place de mécanismes de consultation portant, au-delà de l'identification de la nature et de l'étendue de l'économie informelle (visée au § 7), sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des programmes concernant l'économie informelle.

Il a pris note de la formulation actuelle du § 26 qui prévoit que pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques « les Membres devraient consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et promouvoir la participation active de ces organisations qui devraient compter dans leurs rangs, conformément à la pratique nationale, les représentants d'organisations fondées sur l'adhésion représentatives des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle. »

Il s'interroge, en particulier, sur la portée des termes « conformément à la pratique nationale » figurant dans cette proposition de texte.

Il a également pris note de la formulation alternative proposée par le BIT selon laquelle « les Membres devraient consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et des représentants des organisations fondées sur l'adhésion représentatives des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle, lorsqu'elles existent, et promouvoir leur participation active. »

Sur ce point, le Conseil renvoie aux préoccupations déjà exprimées plus haut (dans le cadre de l'examen du §7) quant au rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives dans les processus de consultation des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle.

9. Collecte de données et suivi (section VIII)

Le Conseil suggère sur ce point d'insérer au § 28 une liste minimale de données statistiques pertinentes, compte tenu des définitions fournies dans la recommandation et de son champ d'application.

10. Annexe

Le Conseil se rallie à la nécessité d'une annexe et souscrit à la proposition consistant à présenter la liste des normes internationales du travail non pas par ordre chronologique mais par sujet.
