

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

## PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Environnement de l'entreprise, droit  
du travail et micro et petites entreprises****Introduction**

1. Le présent document fait suite à la décision du bureau de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP) d'inscrire à l'ordre du jour de la session de novembre 2006 une question portant sur l'environnement de l'entreprise, le droit du travail et les micro et petites entreprises. Il traite de la difficulté qu'il y a à trouver un juste équilibre entre la volonté de limiter autant que possible les charges liées à la réglementation qui pèsent sur les petites et micro-entreprises en vue d'améliorer les perspectives de croissance et de compétitivité de ces entreprises et la nécessité de garantir la protection des personnes qui y travaillent. C'est un débat dont l'importance croît sur la scène internationale, et le Bureau est de plus en plus souvent sollicité par les mandants de l'Organisation et d'autres organismes pour donner des orientations en la matière. Ce sujet a été examiné par la commission à la 289<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, au titre de la question de l'ordre du jour traitant du cinquième élément clé de l'Agenda global pour l'emploi. Le sujet a aussi été abordé à la 90<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2002) dans le cadre de la discussion sur le travail décent et l'économie informelle. Le document présente, à titre indicatif, un certain nombre de recommandations, et la commission est invitée à donner des orientations au Bureau sur la manière dont il convient de poursuivre l'action dans ce domaine.

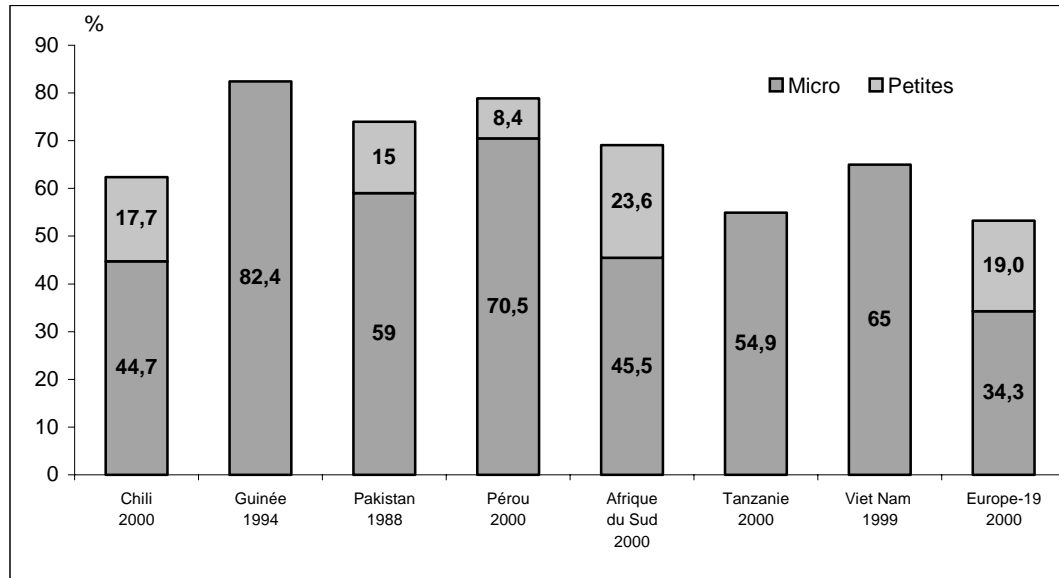
**I. Promouvoir le travail décent dans  
les petites et micro-entreprises**

2. Les petites et micro-entreprises <sup>1</sup> sont une source d'emplois d'importance capitale. Dans la plupart des pays, ce sont elles en effet qui fournissent le plus grand nombre d'emplois (voir

<sup>1</sup> Il n'existe pas une définition unique des petites, moyennes et micro-entreprises, et le nombre de salariés n'est pas toujours le seul critère de définition. On considère généralement que les PME sont des entreprises indépendantes (ce ne sont pas des filiales d'autres entreprises) dont l'effectif est inférieur à un nombre variant selon les pays. Comme c'est le cas dans l'Union européenne, la limite supérieure la plus fréquente est de 250 salariés. Mais certains pays fixent cette limite à 200 salariés. Sont qualifiées de petites entreprises celles qui emploient moins de 50 personnes, et de micro-entreprises celles qui ont au maximum dix personnes, voire dans certains pays cinq. Les petites et

figure 1)<sup>2</sup>. Ces entreprises sont importantes aussi pour promouvoir l'esprit d'entreprise et donner du dynamisme à l'économie. Elles sont extrêmement hétérogènes, comptant aussi bien des entreprises qui, vu leurs très faibles marges bénéficiaires, survivent à grand-peine que des entreprises de haute technologie évoluant dans des secteurs de services émergents.

Figure 1. Part des petites et micro-entreprises dans l'emploi non agricole



Note: Les travailleurs indépendants sont pris en compte dans ces chiffres.

Source: G. Reinecke et S. White: *Policies for small enterprises. Creating the right environment for good jobs*, BIT, Genève, 2004.

3. Beaucoup des petites et micro-entreprises, qui sont d'ailleurs le plus souvent, mais pas toujours, parmi les plus petites, se trouvent dans le secteur informel, lequel secteur est en expansion dans la plupart des régions (voir figure 2)<sup>3</sup>, et se caractérisent généralement par leur précarité économique. Dans la majorité des pays, le pourcentage de femmes (travailleuses et employeuses) est beaucoup plus élevé dans les micro-entreprises que dans les grandes entreprises (47 pour cent dans les micro-entreprises au Pérou et 60 pour cent au

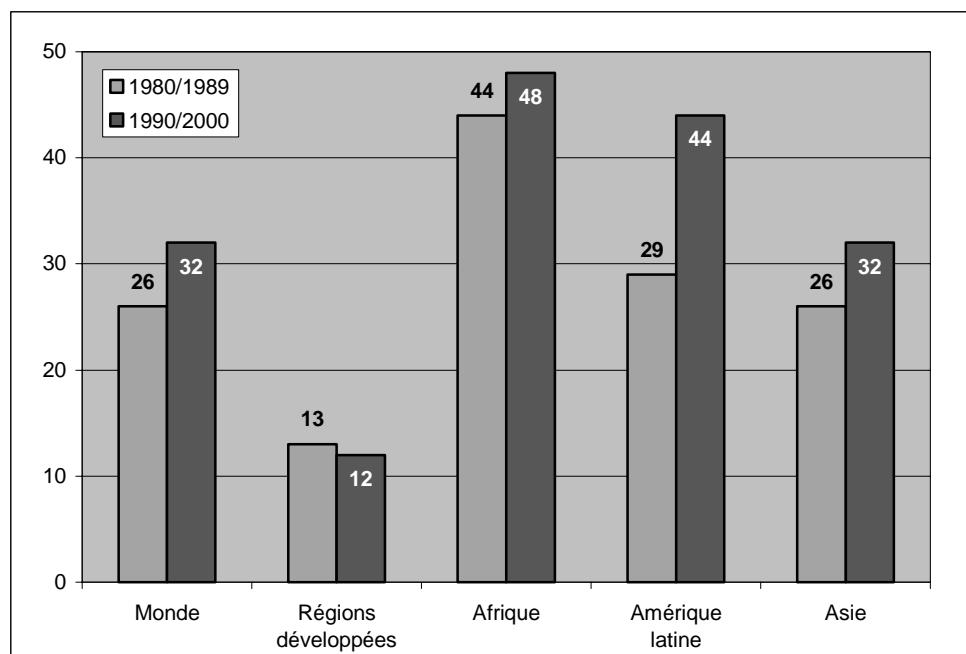
micro-entreprises se définissent aussi parfois par leurs actifs financiers et par leur chiffre d'affaires. OCDE 2002: *Perspectives de l'OCDE sur les PME*.

<sup>2</sup> BIT: *Panorama laboral '99*, Lima; CEPAL: *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago, 2004; G. Reinecke et S. White: *Policies for small enterprises. Creating the right environment for good jobs*, BIT, Genève, 2004; BIT: *Panorama laboral 2005 (Avance primer semestre)*, Lima; C. Fenwick, J. Howe et coll.: «Labour and labour-related laws in micro- and small enterprises: Innovative regulatory approaches», document établi pour le BIT, Genève, 2006.

<sup>3</sup> L'expression «économie informelle» fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. Ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, ce qui signifie que ces travailleurs et unités opèrent en marge de la loi; ou bien ils ne sont pas couverts dans la pratique, ce qui signifie que la loi ne leur est pas appliquée alors même qu'ils opèrent dans le cadre de la loi; ou bien encore la loi n'est pas respectée parce qu'elle est inadaptée, contraignante ou qu'elle impose des charges excessives. BIT: *Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle*, 90<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 2002.

Népal)<sup>4</sup>. Faute de croissance suffisante de l'emploi dans le secteur formel, de nombreux gouvernements attachent une grande importance au développement des petites et micro-entreprises en raison de leur potentiel de création d'emplois et, partant, de lutte contre la pauvreté. A cet égard, on est de plus en plus conscient de l'importance d'un environnement qui soit propice à la croissance des entreprises et à la création d'emplois de qualité.

Figure 2. Travailleurs indépendants (secteur agricole exclu), 1980/1989 et 1990/2000 (pourcentage de la totalité des emplois hors secteur agricole)



Note: Les données relatives aux travailleurs indépendants servent de données supplétives pour l'emploi dans le secteur informel.

Source: BIT: *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture*, Genève, 2002, p. 22.

4. L'expérience montre que les réformes de l'environnement des entreprises ont une incidence positive sur la croissance et la nature de l'emploi. Les pays qui améliorent leur réglementation en vue de la mettre en conformité avec les normes de bonnes pratiques enregistrent parfois une croissance qui peut aller jusqu'à 2,3 pour cent par an<sup>5</sup>. Lorsque les entreprises peuvent agir avec plus de facilité, on note généralement une augmentation de l'emploi. A l'inverse, lorsque l'application de la réglementation est coûteuse et fastidieuse, les entreprises ont tendance à aller vers l'économie informelle, à ne pas s'agrandir et à générer peu d'emplois décents. Des exemples illustrent comment une réforme de la réglementation bien menée a des retombées importantes en matière de création d'emplois. Ainsi, certaines études affirment que, si le climat d'investissement des entreprises de Dhaka était le même que celui de Shanghai, Dhaka réduirait son déficit de productivité de 40 pour cent, et les salaires augmenteraient de 18 pour cent, tandis que pour Calcutta l'effet serait le double, avec des salaires augmentant de 38 pour cent<sup>6</sup>. Des études menées

<sup>4</sup> G. Reinecke et S. White, *op. cit.*; Pushkar Bajracharya, Binaya Maharjan et Bimal Raman Parajuli: «Assessment of the MSE sector», document établi pour le bureau de l'OIT à Katmandou dans le cadre de ses travaux sur l'examen des politiques visant les petites et micro-entreprises, 2003.

<sup>5</sup> S. Djankov, C. McLeish et C. Ramlho: *Regulation and Growth* (Washington, Banque mondiale, 2005).

<sup>6</sup> Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous* (Washington, Banque mondiale, 2004), p. 31.

en Slovaquie montrent que les réformes entreprises ont permis de réduire le nombre de chômeurs de 43 000 depuis 2002. En Colombie, des réformes de la réglementation en matière d'emploi et de démarrage des entreprises auraient permis de créer 300 000 emplois dans l'économie formelle<sup>7</sup>. Bien entendu, il convient de poursuivre la recherche en ce qui concerne les relations entre réforme de l'environnement des entreprises et croissance et nature des emplois.

## II. Impact de l'environnement des entreprises sur leur développement et la création d'emplois

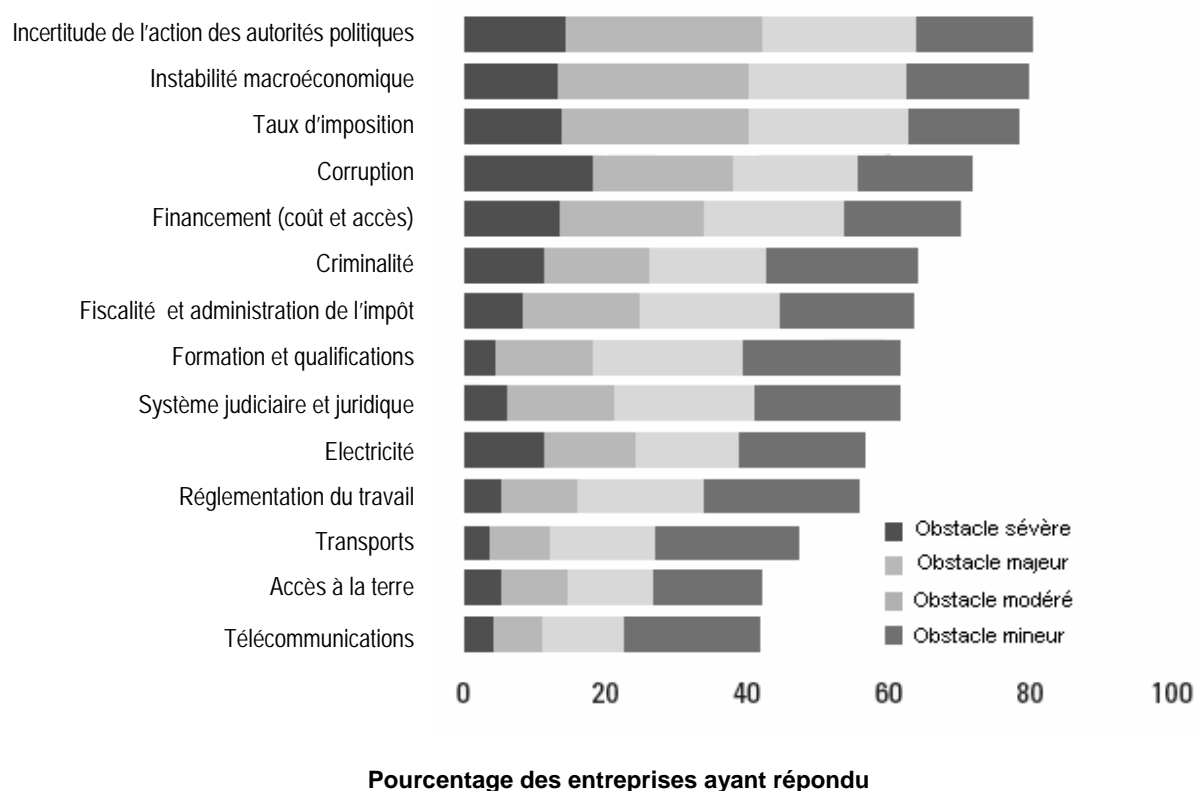
5. Les principaux éléments d'un environnement propice à la croissance des entreprises sont les suivants: politique macroéconomique saine (politique monétaire, fiscale et commerciale), demande globale, structure et accessibilité des marchés, accès aux intrants et au crédit, infrastructures (par exemple, transports et communications), politiques appropriées de promotion de l'entreprise et contexte réglementaire favorable. La croissance rapide des économies d'Asie et d'Amérique latine montre qu'un tel environnement est essentiel à la croissance de l'entreprise et de l'emploi productif.
6. Ces facteurs influent sur les entreprises de toutes tailles, mais encore plus sur les petites et micro-entreprises dans la mesure où elles ont moins de ressources pour surmonter les obstacles liés à leur environnement<sup>8</sup>. Dans de nombreux cas, elles opèrent dans des secteurs économiques où les droits d'entrée sont peu élevés, la concurrence vive et les marges bénéficiaires faibles. Tant les travailleurs que les propriétaires des petites et micro-entreprises travaillent dans des mauvaises conditions (économie informelle et précarité), qui sont très éloignées de l'objectif du travail décent pour tous prôné par l'OIT, et qui débouchent souvent sur la pauvreté et l'absence de protection sociale. Un environnement propice accroît les possibilités des petites et micro-entreprises de se développer et de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.
7. Le BIT contribue par diverses activités (études, sensibilisation, coopération technique) à améliorer l'environnement des petites et micro-entreprises. Il appuie les Etats Membres en proposant notamment d'évaluer les politiques et règlements applicables à ces entreprises pour permettre aux organisations représentatives d'œuvrer à l'amélioration des politiques. La formation dispensée par le Centre international de formation de l'OIT sur la façon de créer un environnement propice aux entreprises est un exemple de renforcement des capacités des mandants et autres acteurs. La coopération technique dans différents domaines – services d'aide au développement des entreprises, microfinance, analyse de la chaîne de valeur et modernisation du secteur, développement de l'économie locale, entrepreneuriat des femmes et prise en compte de la parité entre les sexes, et entrepreneuriat des jeunes – vise à surmonter les difficultés qu'ont les petites et micro-entreprises à faire face à leur environnement. L'OIT est par ailleurs membre actif du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise et préside son groupe de travail sur l'environnement des entreprises, qui permet d'influencer les autres organismes sur la façon d'agir dans ce domaine.

<sup>7</sup> Banque mondiale: *Pratique des affaires en 2006 – Créer des emplois* (Washington, Banque mondiale, 2006), p. 6.

<sup>8</sup> G. Reinecke et S. White, *op. cit.*

8. Les enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement, qui couvrent plus de 26 000 entreprises dans 53 pays, montrent que, si les principales difficultés peuvent être très différentes d'un pays à l'autre ou à l'intérieur des pays, dans l'ensemble l'incertitude de l'action des autorités et l'instabilité macroéconomique constituent presque toujours des obstacles majeurs au fonctionnement et à l'expansion des entreprises (voir figure 3). Soixante pour cent des entreprises ayant répondu à enquête indiquent que la réglementation du marché du travail représente un obstacle (mineur, modéré, majeur). Environ 16 pour cent d'entre elles déclarent que c'est un obstacle majeur au fonctionnement et à la croissance de leur entreprise. Cependant, les entreprises ne sont pas toutes touchées de la même façon par la réglementation du travail; ce sont les entreprises de taille moyenne (20-100 salariés) qui sont le plus durement touchées, les petites et micro-entreprises étant généralement moins affectées, du fait sans doute que ces dernières respectent moins la législation du travail soit par ce qu'elles en sont légalement exemptées, soit parce qu'elles évoluent généralement dans un secteur informel.

Figure 3. Obstacles les plus souvent cités par les entreprises des pays en développement



Note: Il a été demandé aux entreprises de classer par ordre de priorité les points qui constituent un obstacle à leur croissance et à leur fonctionnement, sur une échelle allant de zéro (pas d'obstacle) à 5 (obstacle sévère).

Source: Enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement.

9. Aux fins du présent document, la réglementation du travail englobe les points suivants <sup>9</sup>:
- négociation collective et liberté d'association;
  - antidiscrimination/égalité des chances en matière d'emploi;
  - interdiction du travail forcé/du travail des enfants;
  - salaire minimum;
  - limitations temps de travail/heures supplémentaires;
  - rémunération des congés;
  - sécurité sociale (prestations en cas de retraite, invalidité, décès, maladie);
  - assurance chômage;
  - indemnisation des travailleurs;
  - protection contre les licenciements injustifiés;
  - normes de santé et de sécurité au travail;
  - préavis de licenciement, consultation (en cas de licenciements massifs) et aide à la recherche d'un emploi;
  - congé parental/familial;
  - consultation des salariés;
  - protection des droits des travailleurs en cas de transfert de l'entreprise.
10. Les efforts du Bureau pour promouvoir la création d'un environnement propice aux entreprises, notamment les discussions au sein du Comité des donateurs, ont permis de sensibiliser les différents acteurs au fait que l'application et le respect de la législation du travail dans les petites et micro-entreprises jouent un rôle important, mais un rôle souvent controversé. Parallèlement, il importe que l'OIT s'emploie à alimenter le débat et à promouvoir des lois bien adaptées au cas d'un grand nombre de petites et micro-entreprises, car c'est avec ce type de législation que l'on peut améliorer la qualité des emplois et favoriser ainsi le travail décent.

<sup>9</sup> Points correspondant plus ou moins à la classification des normes internationales du travail adoptée par l'OIT.

### III. Application de la législation du travail et des législations connexes dans les petites et micro-entreprises

#### Application insuffisante de la législation du travail

11. Malgré les orientations données dans des instruments clés tels que la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998<sup>10</sup>, un pourcentage important des travailleurs et propriétaires des petites et micro-entreprises ne jouissent pas de la protection que devrait leur apporter l'application de la législation du travail et des législations connexes. Ceci explique en grande partie le déficit de travail décent observé dans ces entreprises, qui se traduit par une situation insatisfaisante en termes de revenus (salaire minimum), de protection sociale (affiliation à un régime de sécurité sociale) et de sécurité de l'emploi (contrats de travail). Les contrats de travail en bonne et due forme ne sont pas aussi courants que dans les grandes entreprises, et les manquements à la législation du travail et aux règles essentielles de sécurité et de santé sont fréquents<sup>11</sup>.
12. Certaines des raisons pour lesquelles les petites et micro-entreprises échappent à la législation sont examinées ci-après sous les trois rubriques suivantes:
  - a) exemptions, dérogations partielles et régimes légaux parallèles;
  - b) non-respect de la législation pour diverses raisons;
  - c) représentation insuffisante des petites et micro-entreprises.

#### Dérogations et régimes parallèles

13. Compte tenu de la difficulté d'appliquer la législation du travail et la législation connexe dans les petites et micro-entreprises, les pays ont adopté différentes démarches:
  - a) *Exemptions*: Dans certains pays (par exemple, en Asie du Sud), les entreprises n'atteignant pas un certain seuil en termes d'effectifs (généralement dix travailleurs) sont exclues du champ d'application de la législation du travail. Cette approche n'est appliquée que par une faible part des Etats Membres de l'OIT<sup>12</sup>. Dans d'autres pays,

<sup>10</sup> La recommandation n° 189 prévoit en son paragraphe 5 ce qui suit: «En vue de créer un environnement favorable à la croissance et au développement des petites et moyennes entreprises, les Membres devraient: a) adopter et mettre en œuvre des politiques budgétaires, monétaires et de l'emploi propres à promouvoir un environnement économique optimal (en ce qui concerne, notamment, l'inflation, les taux d'intérêt, les taux de change, les impôts, l'emploi et la stabilité sociale); b) établir et mettre en œuvre des dispositions juridiques appropriées ayant trait, en particulier, aux droits de propriété, y compris la propriété intellectuelle, à l'implantation des établissements, à l'exécution des contrats et à une concurrence loyale, ainsi qu'une législation sociale et du travail adéquate; c) rendre l'entrepreneuriat plus attrayant en évitant les mesures d'ordre politique et juridique qui désavantagent ceux qui souhaitent devenir entrepreneurs.»

<sup>11</sup> L. Gasparini: *Protección social y empleo en América Latina: Estudio sobre la base de encuestas de hogares*, Panorama Laboral 2002, Lima, BIT, 2003.

<sup>12</sup> J.L. Daza: *Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail*, DIALOGUE, document n° 9, BIT, Genève, 2005.

ce sont certaines catégories de travailleurs qui ne sont pas visées en raison de définitions restreintes de la relation de travail qui excluent, par exemple, les journaliers<sup>13</sup>.

- b) *Dérogation partielle à certaines lois*: Dans certains pays, la législation du travail couvre l'ensemble des travailleurs, mais exempte les petites et micro-entreprises de l'application de certains articles de la loi, comme par exemple l'obligation de créer un comité de la sécurité et de la santé au travail, ou des réglementations régissant le licenciement collectif.
- c) *Régimes parallèles*: Il ressort d'une recherche menée dans NATLEX que 18 pays (notamment certains pays d'Amérique latine comme le Brésil, l'Equateur et le Pérou) ont adopté des lois propres aux petites et micro-entreprises au cours des dix dernières années, généralement, mais pas toujours, sous forme de textes uniques, distincts des principaux textes de lois en la matière. Certains pays ont mis en place des régimes parallèles applicables aux petites et micro-entreprises. Ils se caractérisent par des normes inférieures pour ce qui est de l'embauche, du licenciement, des congés payés, de la durée du travail et de la sécurité sociale, ainsi que, dans certains cas, des procédures administratives simplifiées.

14. Généralement, les dérogations totales ou partielles à la législation prévues pour les entreprises de taille inférieure à un certain seuil ont des inconvénients majeurs. Elles laissent les travailleurs sans protection et peuvent pousser les entreprises à limiter leur croissance (ou à la camoufler en restant ou en passant dans l'économie informelle) pour ne pas dépasser le seuil<sup>14</sup>. Ces exclusions incitent aussi les entreprises qui risquent de dépasser le seuil à se scinder en de multiples unités, ce qui peut déboucher sur une concurrence déloyale entre entreprises se situant à l'intérieur ou à l'extérieur du champ d'application de la législation. Quant aux régimes parallèles qui prévoient des normes du travail inférieures, ils tiennent les petites et micro-entreprises à l'écart des grands courants de l'économie, ce qui limite leurs possibilités d'intégration dans les chaînes d'approvisionnement.

## Disparités dans l'application de la législation

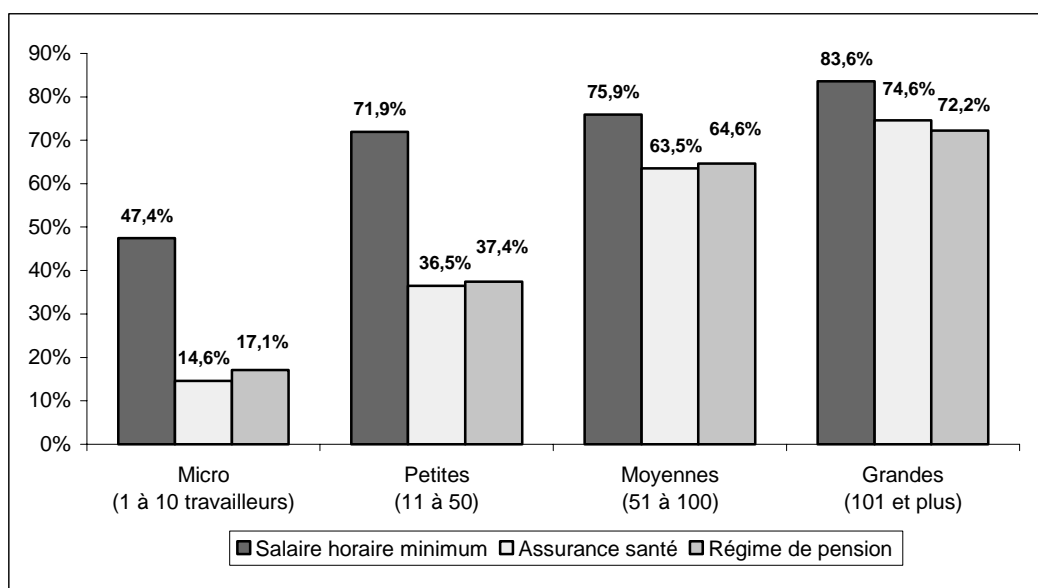
15. La figure 4 illustre les disparités qui existent au Pérou entre les petites et micro-entreprises, d'une part, et les grandes entreprises, d'autre part, en termes de respect de la législation. Plus de 70 pour cent des salariés des grandes entreprises bénéficient de la protection prévue par la loi en matière d'assurance santé et de régime de pension, alors que le pourcentage tombe à moins de 40 pour cent pour les petites entreprises et à moins de 20 pour cent pour les micro-entreprises. Les mêmes disparités s'observent pour le salaire minimum. Dans les micro-entreprises, plus de la moitié des salariés sont rémunérés à un taux horaire inférieur à celui du salaire minimum. On constate une situation analogue dans de nombreux autres pays en développement.

<sup>13</sup> Fenwick et coll., 2006, *op. cit.*

<sup>14</sup> Il est à regretter que, à l'exception de faits anecdotiques concernant des entreprises qui tentent de se maintenir sous un certain seuil en termes d'effectifs, peu d'études systématiques de la question aient été effectuées. Une étude récente de la législation allemande relative à la protection contre le licenciement montre que ce phénomène est peu mis en évidence du point de vue statistique, d'où la nécessité de poursuivre les recherches dans ce domaine. Voir S. Verick: *Threshold effects of dismissal protection legislation in Germany*. IZA DP 991. Institute for the Study of Labor, Bonn, 2004.



Figure 4. Pérou: Respect de la législation du travail et de la sécurité sociale en fonction de la taille des entreprises – travailleurs salariés du secteur privé, zones urbaines, 2005



Source: J. Chacaltana: *Economic implications of labor and labor-related laws for SMEs: A quick review*, document établi pour le BIT, Genève, 2006.

- 16.** La **précarité économique** de nombreuses petites et micro-entreprises est un obstacle majeur au respect de la législation. Beaucoup de ces entreprises génèrent à peine de quoi assurer leur survie et celle de leurs travailleurs. Dans ces conditions, le coût de l'application de la législation, même s'il est très bas dans l'absolu, peut être trop élevé pour elles. La précarité de ces entreprises s'explique par une concurrence acharnée et par de fréquentes fluctuations de l'activité économique.
- 17.** La **législation** telle qu'elle est conçue semble souvent mal adaptée aux petites et micro-entreprises. Il n'existe pas de formule établie pour évaluer la législation du travail (voir encadré 1), mais il est clair que dans de nombreux pays elle n'est pas adaptée aux besoins des petites et micro-entreprises. De ce fait, le coût du respect de la législation devient un handicap pour ces entreprises qui préfèrent alors ne pas s'y soumettre, au détriment de la protection de leurs travailleurs. Au Pakistan, pour les entreprises d'au moins dix salariés, une loi de 1934 (Factories Act) prévoit une longue liste, extrêmement détaillée, d'obligations dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, comme, par exemple, la fréquence de réfection de la peinture des murs et l'obligation de consigner chaque opération dans un registre<sup>15</sup>. Conscient de la complexité de la législation, le gouvernement vient d'entreprendre un regroupement des lois concernant les entreprises.

<sup>15</sup> BIT: *Creating a conducive policy environment for micro, small and medium-sized enterprises in Pakistan*, document de travail SEED n° 29, Genève, 2002.

## Encadré 1

## Evaluer et comparer les différentes réglementations du travail

Quelles méthodes sont appropriées pour mesurer et comparer la qualité de la législation du travail et le niveau optimal de réglementation?

L'ouvrage souvent cité, intitulé *Pratiques des affaires*, établi par la Banque mondiale, a apporté une contribution importante au débat international sur ce qui constitue généralement un environnement propice aux entreprises. Il procède à une évaluation de la législation de 175 pays dans dix domaines réglementaires, à savoir: création d'une entreprise, gestion des permis, embauche des travailleurs, enregistrement des biens, accès au crédit, protection des investisseurs, paiement des taxes, commerce international, exécution des contrats et fermeture d'une entreprise. Toutefois, les conclusions concernant la réglementation du travail ont suscité un grand débat, et les limites de la méthode appliquée dans ce domaine et les possibles erreurs d'interprétation des données illustrent la complexité et les pièges de la question.

Les indicateurs de cet ouvrage mesurent essentiellement la rigidité de la réglementation pour les très grandes entreprises (au moins 201 salariés) dans les villes les plus peuplées du pays sur les plans de l'embauche, de la durée du travail et du licenciement. Par ailleurs, l'étude porte uniquement sur les travailleurs hommes employés à plein temps par la même société depuis plus de vingt ans et qui gagnent au moins le salaire moyen national. Seules les sociétés manufacturières nationales sont prises en compte dans l'étude conduite par des experts locaux à partir d'un questionnaire standard<sup>16</sup>. La portée de l'étude est par conséquent restreinte en termes d'entreprises et de travailleurs visés, de domaine réglementaire examiné et de critères d'évaluation utilisés.

Le classement, qui consiste à donner le rang le plus élevé aux pays qui ont un faible niveau de réglementation, comporte un sérieux risque d'interprétation erronée des données. Beaucoup de lecteurs risquent d'en tirer la conclusion que l'absence de réglementation constitue le niveau optimal de réglementation, même si la Banque mondiale elle-même<sup>17</sup> n'approuve pas cette interprétation puisqu'elle reconnaît que le fait d'être en tête de classement ne signifie pas nécessairement que la réglementation est meilleure. Des mesures plus générales et plus aptes à répondre à la nécessité de concilier flexibilité et protection, tant pour les travailleurs que pour les employeurs, favoriseraient les décisions d'orientation et aideraient les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats à concevoir de meilleures règles et institutions régissant le marché du travail.

- 18.** Dans bien des cas, les **coûts élevés des transactions** telles que les dépenses (y compris le temps nécessaire et les absences du lieu de travail) associées à l'accès à l'information, aux procédures juridiques et bureaucratiques et à l'inspection du travail ont créé des obstacles à l'application de la législation dans de nombreux pays. Etant donné que les coûts de transaction ont généralement une forte composante de coûts fixes qui varient peu en fonction de la taille de l'entreprise, le coût du respect de la législation par salarié ou rapporté au chiffre d'affaires est beaucoup plus élevé pour les petites et micro-entreprises que pour les grandes entreprises. La figure 5 illustre la charge disproportionnée que représentent ces coûts pour les petites entreprises dans les pays de l'OCDE.
- 19.** Des **prélèvements fiscaux élevés** («coin fiscal»)<sup>18</sup> sur le travail peuvent avoir une incidence négative sur l'emploi formel et encourager le glissement vers une économie informelle. Ainsi, une augmentation de 10 pour cent des taxes sur les salaires en Colombie a entraîné une réduction des salaires des ouvriers de 1,4 à 2,3 pour cent et une baisse des

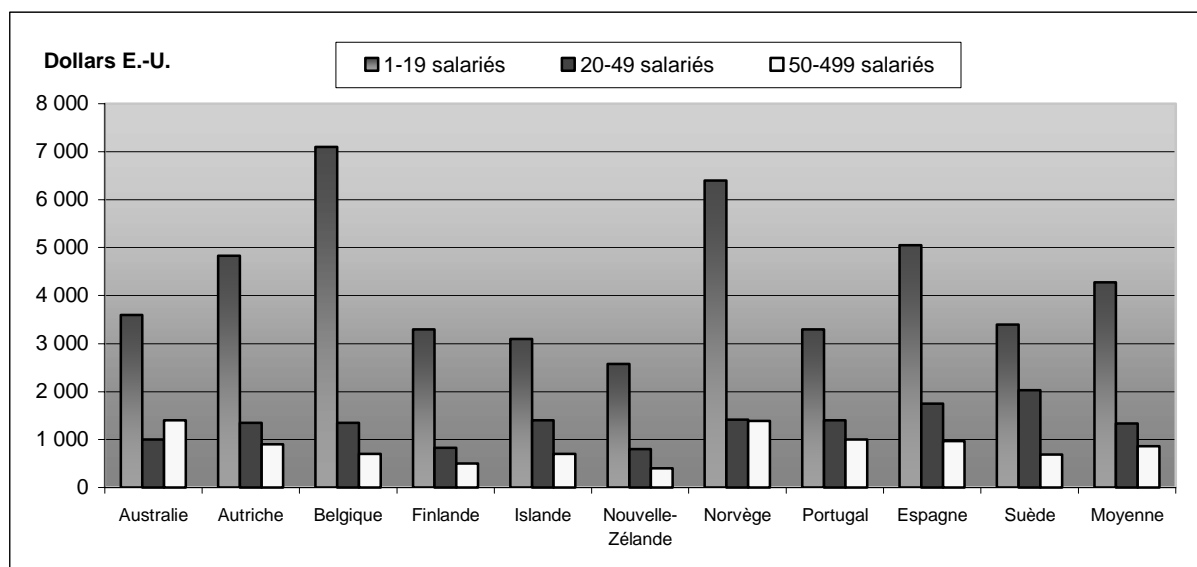
<sup>16</sup> La méthodologie employée en ce qui concerne la rubrique relative à l'embauche peut être consultée à l'adresse suivante: <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EmployingWorkers.aspx>.

<sup>17</sup> Banque mondiale, *op. cit.*, Washington, DC, 2005.

<sup>18</sup> Le «coin fiscal» est l'écart entre le coût total du travail pour l'employeur et le revenu disponible du salarié. C'est la somme de l'impôt sur le revenu et les bénéfices, des cotisations sociales et des taxes sur les salaires, moins les prestations en espèces de toutes sortes.

emplois formels de 4 à 5 pour cent<sup>19</sup>. De même, dans l'UE-8 (République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Lituanie et Estonie) chaque point de pourcentage de différence en termes de prélèvements fiscaux est associé à un ralentissement de la croissance de l'emploi de 0,5 à 0,8 point de pourcentage (figure 6)<sup>20</sup>.

Figure 5. Coût annuel des charges administratives par salarié, par pays et selon la taille de l'entreprise



Note: Les charges administratives englobent les charges fiscales et celles liées au respect de la réglementation environnementale et de la réglementation relative à l'emploi.

Source: OCDE: *La paperasserie vue par les entreprises: les charges administratives et réglementaires des petites et moyennes entreprises* (Paris, 2001).

- 20.** La **capacité des autorités** de faire appliquer la législation du travail et les législations connexes dans les petites et micro-entreprises varie beaucoup d'un pays à l'autre et est souvent insuffisante. Cela tient en partie aux ressources limitées qui sont allouées à l'administration du travail, ce qui restreint les moyens et l'efficacité de l'inspection du travail. Ce genre de situation engendre souvent des problèmes de corruption et ne favorise pas le respect des lois.
- 21.** Les pays qui se contentent d'adopter la **démarche traditionnelle** consistant à mettre fortement l'accent sur les sanctions pour faire appliquer la législation n'ont pas nécessairement obtenu de bons résultats dans ce domaine, mais ont, par contre, renforcé le développement de la corruption. Des études montrent que le fait d'associer aux sanctions des mesures constructives telles que l'information des intéressés et des mesures d'incitation au respect de la législation donne généralement de meilleurs résultats<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> A. Kugler et M. Kugler: *The labor market effects of payroll taxes in a middle-income country: Evidence from Colombia*, IZA Discussion Paper n° 852, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2003.

<sup>20</sup> Banque mondiale: *Quarterly economic report, Special topic: Labor taxes and employment in the EU-8*, Washington, DC, 2005.

<sup>21</sup> Fenwick, 2006, *op. cit.*

22. Les **procédures** nuisent elles aussi fréquemment au respect de la législation. Par exemple, la législation sud-africaine du travail est généralement jugée bonne, mais certaines procédures créent des difficultés, en particulier pour les petites et micro-entreprises. Il est dit dans une étude récente, au sujet des procédures de licenciement que: «[...] les employeurs, consultants, avocats, arbitres et juges n'ont cessé de mettre l'accent sur les procédures préalables au licenciement et, ce faisant, ils ont imposé aux employeurs des charges inutiles sans pour autant mieux protéger les travailleurs»<sup>22</sup>.
23. La fréquente **méconnaissance de la législation** dont font preuve les employeurs et les travailleurs des petites et micro-entreprises est un autre élément qui ne favorise pas le respect de la loi. Selon des études menées dans différents pays, tels que la République-Unie de Tanzanie, le Népal et la Chine, beaucoup d'employeurs ne sont tout simplement pas au courant de leurs obligations légales<sup>23</sup>. De même, de nombreuses petites et micro-entreprises ne sont pas conscientes des prestations auxquelles elles ont droit dans le cadre de politiques de promotion des petites entreprises et autres programmes analogues<sup>24</sup>. A cela viennent souvent s'ajouter de fréquentes modifications de la réglementation, ce qui soumet les propriétaires et les directeurs d'entreprise à une pression supplémentaire<sup>25</sup>.

### **Représentation insuffisante des petites et micro-entreprises**

24. Un des moyens de s'assurer que la législation du travail et les législations connexes sont adaptées aux besoins des petites et micro-entreprises est de les faire participer au processus d'élaboration de la loi. Si le gouvernement a la responsabilité première d'élaborer la politique et le cadre juridique correspondant, leur amélioration et leur réforme éventuelle ne doivent pas être de son ressort. La méthode de réforme participative de la législation du travail adoptée par l'OIT illustre cette démarche qui fait bon sens<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> H. Cheadle: «Concept paper: Regulated flexibility and small business. Revisiting the LRA & the BCEA», document élaboré pour le ministère du Travail, Pretoria, 2006.

<sup>23</sup> P. Tibandebage, S. Wangwe et coll.: *Creating a conducive policy environment for employment creation in micro and small enterprises in Tanzania*, document de travail SEED n° 55, Genève, BIT, 2003; P.M. Shakya: «Labour law reforms and growth trap among micro and small enterprises (MSEs) in Nepal», document élaboré pour le BIT à Katmandou, 2004; F. Cooke: «Employment relations in small commercial businesses in China», *Industrial Relations Journal*, vol. 36, n° 1, pp. 19-37, 2005.

<sup>24</sup> R. Meier et M. Pilgrim: «Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries», *Small Enterprise Development* 5(2), 1994, pp. 32-38; A.K. Singh, A. Joshi et coll.: «Review of policy and regulatory environment for micro and small enterprises in Uttar Pradesh», document élaboré pour le bureau sous-régional de l'OIT à New Delhi, BIT, 2005.

<sup>25</sup> Tayo Fashoyin, Emily Sims et coll.: *Labour-management cooperation in SMEs – Forms and factors*, Genève, BIT, 2006.

<sup>26</sup> Voir le site du programme DIALOGUE du BIT à la rubrique législation du travail, qui préconise une réforme participative de la législation du travail: <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/areas/legislation/index.htm>.

25. Les études menées par le BIT<sup>27</sup> et d'autres auteurs<sup>28</sup> montrent clairement que le secteur des petites et micro-entreprises est insuffisamment représenté lors du processus d'élaboration des politiques, ce qui explique que dans de nombreux pays celles-ci privilégient les grandes entreprises. Les petites et micro-entreprises sont rarement organisées de façon à pouvoir prendre part à l'élaboration de la politique publique ou à l'influencer. Tant les employeurs que les travailleurs de ces entreprises ont des difficultés à être représentés; en moyenne, les employeurs sont moins enclins à s'affilier à des organisations d'employeurs et les travailleurs moins susceptibles d'adhérer à des syndicats que leurs homologues évoluant dans de grandes entreprises. Ceci est en partie dû à des restrictions légales, la législation prévoyant un nombre minimal de travailleurs pour la constitution d'un syndicat, mais aussi à la situation précaire des entreprises.
26. Dans la quasi-totalité des pays pour lesquels on dispose d'informations, le taux de syndicalisation est bien inférieur dans les petites et micro-entreprises que dans les grandes entreprises. A titre d'exemple, en République-Unie de Tanzanie, le pourcentage d'entreprises syndicalisées passe de 12 à 33 puis 96 pour cent, selon que l'on a affaire à une micro-entreprise, une petite ou une grande entreprise. La tendance est la même en Afrique du Sud et dans plusieurs pays d'Amérique latine<sup>29</sup>.
27. Dans de nombreux pays, la syndicalisation et la négociation collective sont juridiquement liées à la taille de l'entreprise, comme dans plusieurs pays d'Amérique latine où les systèmes de relations du travail sont fondés sur les syndicats d'entreprise, de sorte que les travailleurs des petites entreprises n'ont pas la possibilité de s'organiser en syndicats. En Uruguay, toutefois, la législation n'impose pas un seuil minimal en termes d'effectifs pour la constitution d'un syndicat<sup>30</sup>. Les travailleurs des entreprises qui n'atteignent pas ce seuil ne peuvent être couverts que par les syndicats de secteur, les syndicats nationaux ou les conventions collectives. Cette restriction à la capacité de se syndiquer constituerait un problème dans le contexte de la convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948<sup>31</sup>. A titre d'exemple, il faut au minimum 30 travailleurs pour pouvoir créer une organisation de travailleurs en Equateur<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Reinecke et White, 2004, *op. cit.*

<sup>28</sup> A. Berry: *Creating an enabling policy environment for promotion of small enterprises: Traditional and innovative approaches*, document de discussion FC1995-10. Toronto, Center for International Studies, 1995, p. 1.

<sup>29</sup> Reinecke et White, 2004, *op. cit.*

<sup>30</sup> J. Dieste: *La aplicación de la legislación en las micro y pequeñas empresas. El caso de Uruguay*, Santiago, BIT, 2005.

<sup>31</sup> C. Schlyter: *International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas*, document de travail sur l'économie informelle n° 3, BIT, Genève, 2002.

<sup>32</sup> BIT: *S'organiser pour plus de justice sociale*. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 92<sup>e</sup> session, 2004, rapport 1(B), Genève, 2004.

#### **IV. Orientations pour le changement: réduire la précarité des petites et micro-entreprises et promouvoir le respect de la législation**

28. Il découle de la complexité et de la diversité des questions évoquées ci-dessus qu'il n'y a pas de solution unique pour promouvoir le respect de la législation du travail et des législations connexes dans les petites et micro-entreprises. Ce qu'il faut, c'est adopter des mesures et entreprendre des réformes sur plusieurs fronts. Les principaux axes de cette action sont présentés ci-après.

##### **Réduire la précarité des petites et micro-entreprises et promouvoir leur intégration dans le secteur formel**

29. Des mesures générales propres à améliorer l'environnement des entreprises, telles que les politiques macroéconomiques visant à promouvoir la demande globale, l'accès aux marchés et aux ressources (infrastructures, crédit, services de développement des entreprises) et un système de recours juridique abordable financièrement peuvent permettre de réduire la précarité des petites et micro-entreprises et leur donner davantage les moyens de respecter la législation et la réglementation. La réduction du temps et des dépenses consacrées à l'enregistrement d'une entreprise et la garantie de droits de propriété appropriés se sont révélées être des mesures importantes pour faciliter l'intégration dans le secteur formel de petites et micro-entreprises<sup>33</sup>, notamment lorsqu'elles s'accompagnent de mesures incitatives telles que l'accès au crédit, aux marchés publics, à la formation, à une assurance santé peu onéreuse et à d'autres services. Certains pays ont investi avec succès dans des mesures de ce type en créant des départements spéciaux pour les petites et micro-entreprises et des guichets uniques d'information, d'enregistrement, etc. (par exemple, Pérou et Philippines).

30. Comme exemples de mesures incitatives, on peut citer les possibilités de formation, d'assurance et de crédit offertes par la municipalité de Shanghai aux travailleurs indépendants pour les pousser à intégrer l'économie formelle ou les avantages fiscaux offerts aux petites et micro-entreprises au Viet Nam et en Hongrie pendant une période déterminée après leur enregistrement. Les études menées au Pérou montrent également que des mesures incitatives, telles que l'accès au crédit ou aux marchés, sont déterminantes pour amener les entreprises à intégrer le secteur formel<sup>34</sup>. Seules 5 000 entreprises ont décidé de s'enregistrer au titre d'un régime spécial de réglementation du travail, et 300 000 au titre d'un régime offrant des incitations fiscales aux micro-entreprises.

31. Il peut être nécessaire d'adopter des mesures particulières pour permettre aux femmes entrepreneurs de démarrer une affaire et de la développer dans le secteur formel. Le fait de ne pas pouvoir accéder légalement à la terre et la discrimination à laquelle elles se heurtent en matière d'accès au crédit formel jouent souvent en défaveur des femmes. Des mécanismes légaux doivent être adoptés et/ou renforcés pour éliminer cette discrimination.

32. Les organisations d'employeurs peuvent jouer un rôle déterminant en renforçant la compétitivité des petites et micro-entreprises et en favorisant leur intégration dans

<sup>33</sup> H. de Soto: *L'autre sentier. La révolution informelle dans le tiers monde*, Paris, La découverte, 1994.

<sup>34</sup> V. Zuin: «Business strategies of informal micro-entrepreneurs in Lima, Peru», Programme d'étude sur le travail décent, Institut international d'études sociales, Genève, 2005, et J. Chacaltana, *op. cit.*, BIT, Genève, 2006.

l'économie formelle. Elles sont très bien placées pour appuyer les petites entreprises puisqu'elles ont un contact privilégié avec les décideurs et peuvent fournir ou faciliter l'accès aux services et aux marchés<sup>35</sup>. Pour exploiter ce potentiel, le BIT, en collaboration avec l'Organisation internationale des employeurs, a élaboré un outil de renforcement des capacités («Reaching out to SMEs») qui est actuellement utilisé en Asie du Sud, en Europe de l'Est, en Amérique centrale et en Afrique australe.

### **Réduire autant que possible le poids de l'impôt sur le travail**

- 33.** La réduction de l'impôt sur le travail, notamment le travail peu qualifié, peut dans certains cas rendre l'entreprise plus compétitive et favoriser l'emploi formel. Lorsque le secteur informel est très développé et l'assiette fiscale limitée, il convient d'envisager d'adopter d'autres instruments que les taxes sur la main-d'œuvre afin de promouvoir les objectifs de progrès social et de développement économique. Par exemple, les dépenses de sécurité sociale pourraient être en partie financées par l'impôt général, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Europe et dans d'autres régions, ce qui réduirait la charge pesant sur les employeurs et les travailleurs<sup>36</sup>.

### **Simplifier et rationaliser la législation et la réglementation en tenant compte de leur incidence sur les petites et micro-entreprises**

- 34.** Il importe de réduire les coûts liés au respect de la législation du travail, en particulier lorsque ces coûts ne contribuent pas au bien-être des travailleurs. Il faut réexaminer dans quelle mesure les obligations légales sont adaptées à la situation des petites et micro-entreprises, de préférence avec la participation des employeurs et des travailleurs concernés, en vue notamment d'une application différenciée de la législation selon la taille de l'entreprise.
- 35.** Dans certains domaines, les conventions internationales du travail reconnaissent la nécessité d'adopter des dispositions particulières aux petites entreprises. Cela est vrai notamment en ce qui concerne l'emploi, la sécurité sociale et la négociation collective<sup>37</sup>. Toutefois, tout en se montrant réalistes quant à la capacité des petites et micro-entreprises de respecter la législation du travail, les gouvernements ne doivent pas accorder de dérogations générales à l'application des normes du travail<sup>38</sup>. Ils doivent en revanche s'efforcer de simplifier les procédures et réduire le coût de l'application de la législation.
- 36.** Dans certains cas, on peut simplifier la législation en regroupant des textes juridiques (qui, dans certaines juridictions, sont très nombreux) et en supprimant les prescriptions et

<sup>35</sup> BIT: *Employers' organizations and the promotion of small and medium-sized enterprises – Practical experiences from seven countries*, Genève, 2004.

<sup>36</sup> Pour une analyse approfondie de l'incidence d'autres sources de financement de la protection sociale, voir: M. Cichon, S. Wolfgang et coll.: *Financing social protection. Quantitative methods in social protection eerie*, BIT/AISS, Genève, 2004.

<sup>37</sup> G. von Potobsky: «Petites et moyennes entreprises et droit du travail», *Revue internationale du Travail* (Genève), 131(6), 1992.

<sup>38</sup> Fenwick, 2006, *op. cit.*

obligations légales contradictoires. Par exemple, le Pakistan est engagé dans un processus de réforme de la législation du travail qui vise à réduire le nombre de textes de loi de 27 à six<sup>39</sup>. La multiplicité des cadres législatifs parallèles peut créer ambiguïté et confusion; par exemple, en Inde, 38 lois du gouvernement central auxquelles s'ajoutent beaucoup d'autres lois en vigueur dans différents Etats sont applicables aux entreprises en fonction de leurs effectifs (la Factories Act exclut les entreprises de moins de dix travailleurs, et la Industrial Disputes Act celles de moins de 50 travailleurs)<sup>40</sup>. En outre, beaucoup de lois risquent d'être obsolètes car certaines remontent à l'époque coloniale.

37. C'est souvent moins le contenu de la loi que la complexité des procédures administratives adoptées pour son application qui pose un problème aux petites et micro-entreprises. Il importe par conséquent de simplifier l'application de la législation du travail et des législations connexes en supprimant les taxes inutiles, en réduisant le nombre et la complexité des formulaires ou en simplifiant leur contenu, en rendant inutiles un certain nombre d'avis et de vérifications juridiques, en modifiant la fréquence des rapports à établir et des données à recueillir et en renforçant les capacités et la transparence des organismes chargés de faire respecter la loi, ce qui implique notamment de lutter contre la corruption.

## Sensibilisation à la législation

38. Si les petites et micro-entreprises ne respectent pas la législation, c'est souvent parce qu'elles la connaissent mal. Différents moyens peuvent être utilisés pour y remédier: campagnes d'information organisées par les gouvernements, les mandants et d'autres groupes (voir encadré 2); large diffusion des textes de loi et des règlements<sup>41</sup>; remise de prix aux entreprises les plus méritantes, etc.

### Encadré 2 Campagnes d'information du BIT

Plusieurs projets de coopération technique du BIT ont lancé, en coopération avec les mandants, des programmes d'information sur la législation du travail et son application. Dans les pays où sont exécutés ces projets (Indonésie, Kenya, Ouganda, République-Unie de Tanzanie), des représentants des grands médias (radio, télévision, presse écrite) et parfois aussi des organisateurs de spectacles de rue ont reçu une formation pour produire des programmes, répondre aux demandes d'information, rédiger des articles, etc. Dans le cadre des campagnes médiatiques, les projets ont aussi mis sur pied avec des organisations de premier plan un certain nombre de rencontres et d'événements thématiques à grand retentissement.

Source: BIT.

39. Le langage juridique est souvent abscons. En Afrique du Sud, par exemple, une association s'efforce de faire en sorte que toutes les lois soient compréhensibles en faisant participer des personnes qui ne sont pas des juristes à la rédaction des textes. De telles initiatives peuvent être particulièrement fécondes dans le cas des petites et micro-entreprises car le taux d'alphabétisation y est souvent faible.

<sup>39</sup> Reinecke et White, 2004, *op. cit.*, et informations fournies par le bureau de l'OIT à Islamabad, juin 2006.

<sup>40</sup> Navin Chandra et Vandana Parashar: «Labour law reforms and MSE growth trap», document établi pour le bureau de l'OIT à New Delhi, 2005.

<sup>41</sup> Quelques exemples des efforts faits par le BIT dans ce domaine figurent dans «Labour Law Profiles» (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/index.htm>) ainsi que dans «Termination of Employment Digest» (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination>).



## Promouvoir un lien positif entre la performance des entreprises et les normes du travail

40. Les normes du travail peuvent beaucoup contribuer à ce que l'intégration des marchés et le développement économique s'orientent d'une manière qui favorise à long terme la compétitivité et le dynamisme des économies<sup>42</sup>. Un bon moyen de convaincre les entreprises de respecter la législation du travail consiste à leur montrer les avantages qu'elles peuvent en tirer. Ce ne sont pas les exemples qui manquent. Ainsi, il a été établi que l'emploi croît plus vite dans les entreprises de création récente qui appliquent de bonnes pratiques sur le lieu de travail<sup>43</sup> et que les petites et moyennes entreprises qui utilisent des pratiques de management progressistes, fondées sur de bonnes conditions de travail, ont plus de chances d'expansion<sup>44</sup>. Des études montrent que l'allongement des horaires de travail peut certes accroître la production à court terme mais que, du fait des problèmes de santé, elle fait baisser la productivité à long terme<sup>45</sup>. De même, une étude sur les liens entre la santé et la productivité au Nicaragua a montré qu'un mauvais état de santé pouvait beaucoup réduire la productivité (jusqu'à une baisse de 58 pour cent)<sup>46</sup>.
41. Quelques autres exemples des avantages qui découlent du respect de la législation peuvent être tirés de l'expérience de programmes techniques du BIT, tels que le programme WISE d'amélioration du travail dans les petites entreprises ou le programme I-WEB qui lie l'amélioration de la productivité au respect des normes de sécurité et de santé. Par exemple, l'amélioration des pratiques de travail dans les ateliers de production d'articles en cuivre de Moradabad, en Inde, a fait augmenter la productivité et la compétitivité<sup>47</sup>. Le projet du BIT qui vise à améliorer les conditions de travail dans les ateliers au Cambodge suit l'application de la législation du travail et des normes de l'OIT en coopération avec les travailleurs et la direction, et a pu signaler des améliorations des conditions de travail et de la productivité<sup>48</sup>.

## Faire participer les propriétaires et le personnel des petites et micro-entreprises à la réforme de la législation par le dialogue social

42. Pour améliorer la conception de la législation du travail et des législations connexes et leur application dans les petites et micro-entreprises, il est capital de remédier au «déficit de

<sup>42</sup> Simon Deakin et Frank Wilkinson: «Rights vs. efficiency? The economic case for transnational labour standards», *Industrial Law Journal*, vol. 23, n° 4, déc. 1994, pp. 289-310.

<sup>43</sup> P. Doeringer, C. Evans-Klock et D. Terkla: *Start-up factories: High-performance management, job quality, and regional advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>44</sup> A. Cosh, A. Hughes et M. Weeks: *The relationship between training and employment growth in small and medium-sized enterprises*, DfEE Publications, Nottingham, 2000.

<sup>45</sup> Lee et McCann, à paraître, et [http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/features/06/asrm\\_hanoi.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/features/06/asrm_hanoi.htm).

<sup>46</sup> J. Espinosa, C. Hernández et coll.: «Productivity and health status in Nicaragua», dans l'ouvrage publié sous la direction de W. Savedoff et T. P. Schultz: *Wealth from health. Linking social investments to earnings in Latin America*, Washington, IADB, 2000.

<sup>47</sup> BIT: *Casting a new die*, CD sur le programme de Moradabad, BIT, New Delhi, 2005.

<sup>48</sup> <http://www.betterfactories.org>.

représentation»<sup>49</sup> en s'attachant à ce que les propriétaires et les travailleurs de ces entreprises participent davantage au dialogue social. Un objectif important des organisations d'employeurs comme des organisations de travailleurs est de s'implanter dans les plus petites entreprises et dans l'économie informelle. Au Mexique, la Confédération des travailleurs mexicains (CTM), par exemple, regroupe toute une gamme d'organisations, y compris des communautés agraires et de petites entreprises. En El Salvador, l'organisation nationale des employeurs a aidé des vendeuses de rue à traiter avec les autorités et certaines de ces femmes chefs de micro-entreprises se sont affiliées à cette organisation<sup>50</sup>.

43. Pour leur part, les gouvernements devraient mettre en place des mécanismes qui permettent d'associer les représentants du secteur des petites et micro-entreprises à l'élaboration de la législation, de même qu'ils devraient procéder à des enquêtes périodiques pour déterminer l'efficacité et l'impact de la législation et des réglementations, et identifier les problèmes qui se posent dans ce domaine. Le Royaume-Uni, l'Irlande, le Canada et l'Australie, par exemple, ont établi différents mécanismes participatifs pour suivre l'impact de la législation, ancienne ou nouvelle, sur les petites entreprises de manière à ce que les textes soient mieux adaptés à la situation de ces entreprises, et donc mieux respectés.

### **Stratégies novatrices propres à favoriser le respect de la loi**

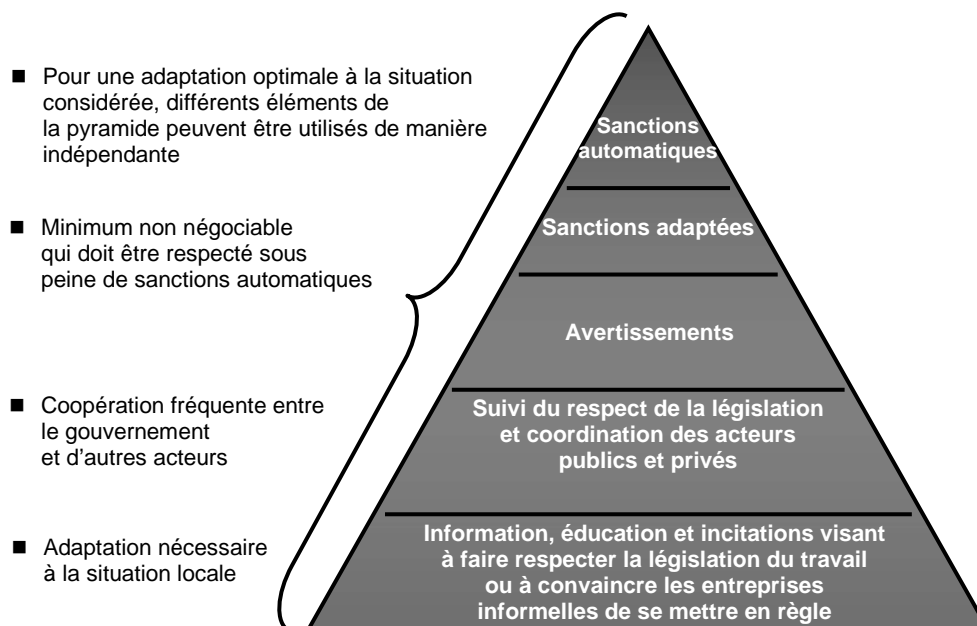
44. Traditionnellement, l'approche utilisée pour faire respecter la loi accorde une grande place aux sanctions. Elle consiste à définir des droits et normes du travail auxquels nul ne saurait déroger, à charger un ou plusieurs organes de suivre l'application de ces normes au niveau national ou sous-national et de prévoir des sanctions en cas de non-respect. Toutefois, il est de mieux en mieux établi que l'on obtiendrait de meilleurs résultats dans les petites et micro-entreprises en adoptant une stratégie plus holistique et novatrice<sup>51</sup>.
45. Une stratégie de ce genre est présentée à la figure 6. Un point essentiel est qu'elle part du principe que la réglementation sera plus efficace si ceux qui sont chargés de la faire respecter ont différentes options à leur disposition. Au sommet de la pyramide figurent les règles définissant les droits et les normes du travail, qui ne sont pas négociables et dont le non-respect entraîne automatiquement des sanctions. Toutefois, sanctions et amendes ne sont qu'un des moyens utilisables pour faire respecter la loi. D'autres stratégies peuvent être employées, souvent en collaboration avec d'autres acteurs de la réglementation, afin d'obtenir le changement désiré d'une manière bien adaptée à la situation des petites et micro-entreprises.

<sup>49</sup> BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 90<sup>e</sup> session, 2002, Genève.

<sup>50</sup> BIT: *S'organiser pour plus de justice sociale. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Conférence internationale du Travail, 92<sup>e</sup> session, rapport I(B), Genève, 2004.

<sup>51</sup> Fenwick, *op. cit.*

Figure 6. Pyramide des stratégies d'application



Source: C. Ferwick, J. Howe et coll.: «Labour and labour-related laws in micro-and small enterprises: Innovative regulatory approaches», document préparé pour le BIT, Genève, 2006, fondé sur I. Ayres et J. Braithwaite: *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York, Oxford University Press, 1992.

- 46.** Le premier niveau (base de la pyramide) d'une stratégie globale visant à assurer le respect de la législation du travail peut consister à donner aux petites et micro-entreprises des avis ou des informations sur les droits et les normes du travail, et à inciter par différents moyens celles qui appartiennent au secteur informel à se mettre en règle et à connaître les obligations qui leur incombent en vertu de la législation du travail. D'autres méthodes peuvent aussi être utilisées à ce niveau: campagnes d'information, cours de formation, désignation du «petit employeur de l'année». Les organisations d'employeurs ont un rôle important à jouer dans ce domaine: beaucoup d'entre elles offrent déjà des services aux chefs d'entreprise pour les aider à respecter la législation du travail et à améliorer leurs relations avec le personnel.
- 47.** Comme l'indique la pyramide (deuxième niveau), les autorités doivent examiner régulièrement comment les petites et micro-entreprises appliquent la législation du travail. L'administration du travail et les organisations représentatives, par exemple les organisations syndicales, peuvent coopérer à ce travail de suivi et d'inspection. Le système de délégués régionaux à la sécurité qui est en vigueur en Suède est un exemple de cette coopération; il donne un grand rôle aux syndicats dans le suivi et la promotion des normes de santé et de sécurité dans les petites entreprises.
- 48.** Les avertissements constituent un autre niveau de la pyramide: l'entreprise est informée qu'elle s'expose à des sanctions si elle continue à ne pas respecter la législation du travail. Cette approche est utilisée par les Philippines dans les petites entreprises. On y aura recours si les efforts d'éducation et de suivi n'ont pas donné les résultats escomptés. Les avertissements peuvent s'accompagner d'une aide aux employeurs pour qu'il leur soit plus facile de respecter la législation.
- 49.** Au quatrième niveau de la pyramide, l'administration du travail peut imposer aux petites et micro-entreprises qui ne respectent pas la législation du travail des sanctions visant à les inciter et les aider à s'acquitter de leurs obligations légales. Une approche intéressante, qui

visé les micro-entreprises, est appliquée au Chili depuis la réforme de 2001 de la législation du travail: une entreprise de moins de dix travailleurs dont il est établi qu'elle a enfreint la législation du travail pour la première fois dans l'année peut, au lieu de payer une amende, participer à un cours de formation. Cette approche part de l'idée que, dans bien des cas, les petites et micro-entreprises ne respectent pas la loi tout simplement parce qu'elles ne la connaissent pas. Une première étude d'impact semble indiquer que les entreprises qui ont décidé de suivre un cours de formation plutôt que de payer une amende respectent un petit peu mieux la loi <sup>52</sup>.

- 50.** Enfin, les sanctions prévues au sommet de la pyramide seront généralement prises à la suite d'une action judiciaire engagée par l'administration du travail à l'encontre des petites et micro-entreprises qui n'appliquent pas la législation du travail. Ces sanctions constituent un dernier recours, mais la possibilité qui est donnée aux organismes réglementaires d'y recourir renforce l'efficacité des autres mesures prévues dans la pyramide.
- 51.** Une stratégie globale et intégrée, telle que celle qui vient d'être décrite, est nécessaire pour assurer une bonne application de la législation du travail, mais il est clair qu'elle exige d'engager bien plus de ressources que ne le font actuellement beaucoup d'Etats Membres <sup>53</sup>.

## V. Points proposés pour la discussion

- 52.** La commission voudra sans doute donner des avis et des orientations sur les futures priorités et actions du Bureau dans le domaine abordé dans le présent document, à savoir l'application de la législation du travail et des législations connexes dans les petites et micro-entreprises. Elle voudra sans doute donner des orientations portant notamment sur les points suivants:
- Orientations des travaux du Bureau à l'appui des efforts des mandants visant à réduire le déficit de représentation qui, aujourd'hui, empêche totalement ou partiellement les propriétaires et les travailleurs des petites et micro-entreprises de beaucoup d'Etats Membres d'influer sur l'élaboration des politiques, en général, et sur celle de la législation du travail, en particulier, et renforcement de la capacité des mandants de participer à des débats sur la législation du travail applicable aux petites et micro-entreprises.
  - Indications de la manière dont le Bureau peut le plus efficacement tirer parti de l'expérience des mandants concernant l'application de la législation du travail dans les petites et micro-entreprises, y compris des stratégies visant des politiques novatrices et efficaces d'application de la législation qui pourraient exiger un travail intégré de tout le Bureau.
  - Priorités spécifiques du Bureau concernant le renforcement des connaissances, des activités de sensibilisation et des outils dans le domaine considéré, y compris les méthodologies nécessaires pour évaluer les coûts de l'application et les avantages de

<sup>52</sup> Cela tient probablement au fait que l'étude a porté sur beaucoup d'entreprises qui ont suivi la formation durant les tout premiers mois du programme, à une époque où le contenu de cette formation était moins solide qu'aujourd'hui. Voir L. Montero, G. Reinecke et coll.: *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en micro empresas*, BIT, Santiago, 2006.

<sup>53</sup> Document GB.297/ESP/3.

la législation du travail et, en particulier, l'impact sur l'emploi des réformes de l'environnement des entreprises.

- Partenaires avec lesquels le Bureau pourrait utilement renforcer sa collaboration, y compris une éventuelle collaboration avec la Banque mondiale pour une évaluation comparative de la réglementation du travail.

Genève, le 3 octobre 2006.

*Document soumis pour discussion et orientation.*