

Le pot de fer et le pot de terre : rapports de force et ambiguïtés participatives dans un programme institutionnel de diffusion de normes ¹

Blandine Destremau CNRS / LISE

Paru dans *Economie et institutions*, n° 14, 1^{er} semestre 2010, pp. 69-94.

Résumé :

Ce texte porte sur une expérience de collaboration avec une organisation internationale (un bureau régional du BIT), au cours de laquelle un certain nombre de normes concernant le travail et la protection sociale devaient être incorporées dans un programme appliqué conçu au niveau régional des Etats arabes, et dans les pratiques d'acteurs institutionnels. A partir d'une analyse empirique du déroulement du projet, je pose la question de l'efficacité et de l'ambivalence de techniques de diffusion de normes construites autour de procédures participatives. J'utilise la métaphore du pot de fer et du pot de terre, empruntée à une fable de La Fontaine, pour dépeindre le rapport de force larvé et multiforme qui s'est instauré entre différents participants au programme.

This paper focuses on an experience of collaboration with an international organisation (an ILO regional office), whereby some norms bearing on labour and social protection were to be incorporated in a programme tailored for the Arab states, as well as in the practices of various institutional actors. Starting from an empirical analysis of the implementation phases of the programme, I raise the issue of the efficiency and the ambivalence of norm dissemination techniques based on participative procedures. I use the metaphor of the Brazen and Earthen Pots, borrowed from a La Fontaine's and an Aesop's fable, in order to depict the multidimensional power struggle that arose among several participants to the programme.

Mot-clés : normes – BIT – techniques participatives

¹ Une première version de ce texte a été présentée au colloque Les mots du Développement : genèse, usages et trajectoires, 13 - 14 novembre 2008, Paris

Ce texte porte sur une expérience de collaboration avec une organisation internationale (un bureau régional du BIT), au cours de laquelle un certain nombre de normes concernant le travail et la protection sociale devaient être incorporées dans un programme appliqué, conçu au niveau régional des Etats arabes. Le processus consistait en une démarche concertée d' « opérationnalisation », qui impliquait des négociations entre participants appartenant ou non à l'institution, entre participants de diverses disciplines, et de divers pays. Il soulève donc des enjeux de comparaison internationale, autour de la pertinence de catégories normatives « universelles » comme outil d'appréhension de réalités complexes et différenciées, et de la difficulté de ces catégories et normes à constituer une grille de lecture et d'action commune pour diverses professions.

A partir d'une analyse empirique du déroulement du projet, je pose la question de l'efficacité de techniques de diffusion de normes construites autour de procédures participatives caractérisées par une ambiguïté entre contributions différenciées et nécessité affichée d'une adhésion consensuelle. La conduite du programme a en effet été marquée par le surgissement de désaccords et de contestations, y compris à l'égard de cette ambiguïté procédurale, que les techniques d'animation participative ne sont pas parvenues à résorber totalement.

J'explore trois axes de tension. Un premier s'est fondé sur des clivages professionnels, entre les *social scientists* et les statisticiens (au sein ou entre les équipes nationales), autour de la capacité des catégories statistiques à refléter, exprimer, mesurer, traduire, les situations limites, ou complexes, imbriquées, que les premiers constataient quand les seconds étaient prisonniers de leurs catégories et de leurs méthodes d'enquête et de récolte de données. Un second axe de tension se révéla entre défenseurs des postures normatives et des normes de l'institution internationale, et ceux qui les remettaient en cause parce qu'elles étaient considérées comme inadéquates et/ou procédaient par imposition. Un troisième axe de tension vit le jour entre traditions scientifiques, professionnelles, techniques, linguistiques... de divers pays représentés.

J'utilise la métaphore du pot de fer et du pot de terre, empruntée à une fable de La Fontaine (elle-même inspirée d'une fable d'Esopé), pour dépeindre le rapport de force larvé et multiforme qui s'est instauré, dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, entre une organisation internationale dont la mission est largement normative, et un certain nombre d'acteurs institutionnels, supposés changer leurs pratiques et référents pour les rendre plus conformes aux normes universelles et consensuelles portées par l'organisation, tout en étant invités à participer à l'élaboration de leur contenu.

Ma grille de lecture articule une attention portée aux *postures* (les participants étaient conscients de leur position dans le rapport de force, plus ou moins consentants, mais pour la plupart déterminés à faire valoir leur point de vue) ; avec des considérations sur les *procédures* (comment convaincre au changement en le faisant apparaître comme légitime et librement consenti, en escamotant le rapport de force, comment produire de l'adhésion et positionner les désaccords, etc.) ; et sur les *contenus* (nature, pertinence et qualité pratique des catégories et des normes, leur capacité à appréhender des réalités complexes et différenciées...). La première section présente le cadre et le contenu du programme. Les sections 2 et 3 proposent une entrée par les contenus (essentiellement les catégories de travail, d'informel et de protection sociale), qui met en scène les

postures institutionnelles, professionnelles et nationales des participants. Les sections 4 et 5 avancent une analyse qui part des clivages entre les postures (divergences, rapports de force) et des débats sur les procédures (construction de consensus, participation) pour montrer que la mission normative du BIT, dans ce cadre, loin de n'associer que des égaux, comme le recommandait Jean de la Fontaine², comporte des dimensions politiques.

1- Objectifs et méthodes du projet : diffuser des normes universelles par le partage du savoir

En 2006, j'ai été contactée par le bureau régional du BIT pour les pays arabes (ROAS) qui me sollicitait pour participer à un projet de recherche – action autour de la question "Gender, Poverty and Employment in the Context of the Informal Economies in Arab States". L'objectif du projet était de "promouvoir le travail décent et les emplois productifs comme une voie fondamentale pour réduire la pauvreté et les inégalités de genre et contribuer à parvenir à un développement durable dans les pays arabes". Les domaines de savoir et objectifs visés par le projet recouvrent³ :

1. Une prise en considération de la croissance de l'activité informelle, et en particulier sa dimension de genre et ses implications en termes de pauvreté, dans les statistiques, les lois, les politiques et les programmes, en particulier ceux qui tournent autour de l'extension de la protection sociale aux travailleurs informels ;
2. Une prise en compte des transformations qui touchent les femmes, poussées vers les marchés du travail par la pauvreté et l'augmentation des niveaux éducatifs. Toutefois, cette participation croissante à la force de travail se réalise sous les auspices de la ségrégation entre hommes et femmes, de la précarité des statuts d'emploi, de l'insuffisance de protection sociale, des changements dans les modèles familiaux... Les besoins spécifiques des femmes à l'égard de leurs rôles professionnels ou laborieux, et familiaux, changent donc ;
3. Une remise à jour des connaissances des chercheurs et responsables d'institutions (statistiques et politiques) de la région en termes de mise en oeuvre des approches fondées sur le droit pour aborder les relations entre genre et activité informelle. Cette approche est nécessaire à la région, en particulier pour sortir d'une vision de femmes entrepreneurs, et promouvoir une dynamique de dialogue autour de la conception de politiques, de programmes de mise en oeuvre et de la promotion de la recherche et de production de statistiques.
4. Sur la base d'analyses portant sur les articulations entre systèmes économiques, politiques et de protection sociale qui se sont formés autour de l'économie informelle, la promotion du travail décent et de l'emploi productif comme moyen pour réduire la pauvreté, les inégalités de genre et renforcer le développement humain dans les pays arabes. Il s'agit également de produire une analyse des coûts et bénéfiques de la promotion du travail décent à partir de l'identification des modes d'accès des femmes à diverses ressources, de leur participation aux décisions et de la façon dont ces décisions affectent les femmes, les enfants et les hommes de manière différentielle ;

² « Ne nous associons qu'avecque nos égaux ; ou bien il nous faudra craindre le destin d'un de ces Pots ».

³ Un résumé de la description du projet et de ses objectifs se trouve en annexe.

5. Par l'analyse des relations entre genre, pauvreté et chômage dans l'économie informelle, la promotion de preuves (*evidence*) qu'une force de travail moins ségréguée profiterait aux femmes et améliorerait la production globale.

L'équipe de la première étape du projet, marquée par la dimension de recherche, rassemblait, outre un certain nombre de membres de l'équipe du bureau ROAS, deux chercheurs français (moi-même comme sociologue, et un statisticien), et des équipes de trois chercheurs pour chacun de cinq pays arabes initialement inclus (Palestine, Liban, Egypte, Yémen et Tunisie) : un statisticien, un/une sociologue, et un/une référent(e) scientifique. Les statisticiens intervenaient donc à la fois au titre de producteurs de savoir et d'usagers des normes et catégories. Ma principale mission était, selon les termes de référence, « de développer, en coordination avec le statisticien, pour la composante 'recherche' du projet, un document de cadrage conceptuel qui éclaire les questions clé posées par la perspective du genre et des droits dans les économies informelles de la région ». Ce document était supposé constituer le pendant « arabe » de travaux développés dans d'autres régions, en particulier l'Asie et l'Afrique australe. La contextualisation comportait donc une dimension de connaissance et de comparaison, mais surtout une dimension d'efficacité : ainsi, les normes et valeurs sur lesquelles reposaient ces analyses et destinées à être diffusées seraient plus pertinentes et légitimes.

Une des mots d'ordre était de *mainstreamer* la région dans les études produites par le BIT et d'autres organisations internationales : en effet, le monde arabe demeurait absent des principales réflexions conduites dans les autres régions autour de la question des droits sociaux, de la protection sociale et du travail informel, et se trouvait confiné pour beaucoup à des travaux spécifiques voire culturalistes dans lesquels les problématiques globales perçaient peu. A cette fin, des textes portant sur la promotion du travail décent pour les femmes de l'informel des pays en développement et l'amélioration de leur sécurité nous ont été fournis, afin que nous nous en inspirions. La région arabe devait rattraper son retard à l'égard des autres en termes de réflexion et d'action.

Un des outils méthodologiques, tout à la fois objectif opérationnel, était le « partage du savoir »⁴, auquel je devais activement contribuer. La première phase du processus devait elle-même représenter un cheminement d'apprentissage, de discussion et de consultation, par le biais de la circulation électronique des versions préliminaires des textes, des échanges de questions / réponses et des mises en débat entre les participants et avec d'autres personnes – ressources extérieures. Le premier séminaire commun (avril 2007) confronterait les positions des équipes afin de parvenir à un produit final (rapport, programme de formation) relativement consensuel et intégrant des contributions sur les cinq pays, sous le chapeau des chercheurs principaux et des référents scientifiques. Un second séminaire, de « formation » mais finalement défini comme « de diffusion » a eu lieu un an et demi plus tard (juillet 2008), et cherchait à construire un dialogue entre représentants tripartites (chambres de commerce, syndicats et professionnels des administrations publiques) des premiers pays auxquels s'ajoutèrent la Syrie et la Jordanie. En fait, comme nous le verrons, le premier

⁴ *Knowledge Sharing*: “This is rapidly emerging as a crucial aspect of the initiative for achieving the goal of developing a gendered and rights-based understanding of the informal economies of Arab States that is contextualized in the specificities of the region. While in these initial stages of the research component, this sharing is bound to be more among the researchers that are part of the initiative, the wider circles of regional researchers, and global networks also need to be kept abreast of the emerging directions”.

séminaire, conçu comme relativement *bottom up* (partage du savoir), focalisa une opposition entre statisticiens et sociologues, alors que le second, envisagé comme plutôt *top down* (diffusion du savoir), mit en scène surtout des oppositions entre pays et entre groupes d'intérêt représentés. Le processus devait se clore par la publication de documents qui seraient diffusés, pour se greffer par la suite sur les autres actions de conseil technique entreprises par le BIT.

Trois formes d'intervention sont donc envisagées par le projet:

- *Production de données et recherche* : « structurer un cadre conceptuel unifié de façon à engendrer des données désagrégées par genre sur la taille de l'économie informelle et son étendue en lien avec la pauvreté, les discriminations de genre et les différences de genre dans l'accès à la protection sociale et aux droits dans la région arabe ».
- *Intervention et renforcement institutionnel* : « renforcer les capacités des institutions nationales de façon à ce qu'elles gèrent mieux les données produites pour mesurer effectivement la féminisation de la pauvreté et la vulnérabilité dans l'économie informelle, comme une étape clé pour le maintien d'un environnement capacitant (*enabling*) ».
- *Sensibilisation, plaidoyer et diffusion du savoir* : « créer des mécanismes de partage du savoir pour augmenter la prise de conscience sur la pauvreté et la vulnérabilité spécifique au genre dans l'économie informelle, et mobiliser les efforts de la région pour identifier des terrains et des objectifs communs pour promouvoir des changements favorables dans les politiques (*policies*) ».

Comme nous allons le voir, ces trois formes se retrouveront étroitement imbriquées au cours du programme, dès lors que les participants (arabes) devaient jouer à la fois un rôle de co-producteur de savoir, de bénéficiaires de l'action et de leviers de son amplification.

2- Distinguer l'activité informelle de l'inactivité et délimiter le périmètre des destinataires du projet

Le premier chantier était de s'entendre sur ce qui était désigné comme *activité* ou *travail* (formel ou informel), à partir des définitions existantes et, éventuellement, de spécificités régionales ou nationales qui auraient pu conduire à des propositions d'adaptation des définitions et catégories normatives. En particulier, puisqu'il s'agissait du travail de femmes, et de surcroît informel, nous sommes rapidement parvenus à discuter des contours de la notion, ses zones frontalières, dès lors que l'informel n'inclut que les activités marchandes, et exclut donc le travail non rémunéré et le travail de *care*.

Le projet reposait sur deux présupposés, quelque peu volontaristes : les femmes arabes travaillent peu, en comparaison avec les femmes d'autres régions du monde, ce qui manifeste une situation d'inégalité avec les hommes (leur taux de participation est plus bas que celui des hommes, et le taux de non-emploi (chômage) plus élevé ; entre les deux, une bonne moitié n'est déclarée ni active ni inactive). Cette situation (explicitement considérée comme négative) est imputable à la « culture », mais aussi au fait que la hausse des niveaux d'éducation n'a pas apporté une hausse correspondante de la qualité des emplois, et que les problèmes de conciliation entre famille et emploi n'ont pas été résolus. Deux axes d'engagement se dessinaient ainsi : améliorer la qualité

des emplois féminins et promouvoir des solutions de conciliation, afin d'accroître le taux d'activité des femmes.

La question qui se posait rapidement était de la sous-comptabilisation de l'activité économique des femmes, à la lumière de laquelle on pouvait considérer comme partiellement fausses les données démontrant qu'à peine une sur trois ou quatre était engagée dans le marché du travail. Or une partie importante de l'activité économique des femmes a lieu dans le cadre du foyer⁵, particulièrement dans des pays où la place « idéale » des femmes est la maison, où leur rôle « naturel » est toujours considéré être celui de fille, mère et épouse au premier chef⁶, et où il existe fort peu de services (et de tolérance) permettant la garde des enfants. Exercer des activités au domicile, qu'il s'agisse de petite production marchande ou de tâches d'aides familiales non rémunérées, dans des temps intersticiels du travail domestique, sans remettre en cause les charges du foyer, et aussi sans reconnaissance, est une situation courante, que les statisticiens peinent à reconnaître tant elle est difficile à constater et à quantifier. Elle représente justement une limite à celle *contre* laquelle la définition de l'activité a été construite, à savoir le travail familial non marchand.

Le souci était d'ordre statistique, mais aussi sociologique et pratique: toute femme non recensée comme active est présumée inactive. Or, dans cette zone grise entre activité marchande reconnue et inactivité se logeaient nombre d'activités et de personnes que le projet devait précisément prendre en considération. En ne les cernant pas, il allait passer à côté de leur contribution aux dépenses du ménage, et de leurs besoins de reconnaissance et de protection sociale au titre de travailleuses. Bien évidemment, les sources qui devaient permettre une reconstitution du volume du travail informel (ou de l'économie informelle) étaient généralement lacunaires et fort inégales⁷. Apprécier l'ampleur de la sous-évaluation statistique, ou tout au moins en pointer les racines (méthodologiques) et les implications (mise à l'écart de types de travailleuses) devait dessiner les contours de la tâche à accomplir par le projet, tant dans sa dimension statistique qu'en termes de protection sociale (formation, amélioration de l'efficacité, incitation à l'action). Cependant, l'écart qui fut mis au jour entre les normes statistiques internationales et celles qu'utilisaient les administrations des pays concernés ne provenait par uniquement d'un manque de formation des professionnels, ou d'une faiblesse institutionnelle; les débats révélèrent aussi que les modèles normatifs proposés ne convenaient pas aux situations qui posaient problème.

Les procédures d'enquête sont supposées permettre un classement des situations concrètes, y compris les plus troubles, indéterminées ou hybrides, dans l'une ou l'autre catégorie, en l'occurrence personne active ou non. Or les questions posées par les questionnaires de recensement reflètent les écarts entre normes internationales, nécessaires à la comparaison, et les situations concrètes, qu'ils ne permettent pas toujours d'appréhender.

⁵ Telles la production alimentaire ou maraîchère pour le marché (plantes aromatiques, légumes, pain, conserves), la couture, le travail à façon, le petit élevage, par exemple.

⁶ Voir à cet égard Fargues 2000 et 2003, qui fait également ces constats.

⁷ L'Égypte par exemple se distingue par une production statistique extrêmement étendue et sophistiquée, forte d'une histoire de plus de deux siècles, et distance de beaucoup le Yémen, par exemple. En Palestine, la récolte de données très précises et aux nomenclatures avancées, inscrites dans des protocoles d'enquêtes initiés par une forte volonté politique, se heurte aux obstacles engendrés par l'occupation et la fragmentation territoriale. Par ses travaux, Jacques Charmes a contribué à en combler certaines lacunes, notamment en Tunisie.

Le statisticien yéménite raconte ainsi :

« Nous envoyons des enquêteurs dans des maisons isolées, dans la montagne. Ils marchent longtemps, et croisent sur leur chemin des femmes qui travaillent aux champs ou ramassent du fourrage pour les animaux. Nous arrivons à la maison, et nous présentons aux femmes qui s'y trouvent, qui refusent de nous répondre : elles nous disent qu'il faut attendre le retour d'un homme de la maison, qu'il est malséant qu'elles parlent avec un homme inconnu. Nous attendons, l'homme revient. Nous lui demandons (entre autre) si des femmes de sa maisonnée travaillent. Il nous affirme que non. Nous insistons : mais nous les avons vues dans les champs. Non, coupe t-il, elles ne travaillent pas. A regret, nous cochons la case « inactives ». Sur le chemin du retour, les femmes rentrent des champs, portant leurs outils et leur liée de fourrage sur leur tête. »

Cette situation répond d'une part à des ambiguïtés et polysémie autour du terme de « travail », qui accusent le décalage des représentations entre l'acception unifiée des normes statistiques, et la diversité des désignations construites sur des différenciations significatives culturellement et socialement. Le « travail » agricole n'est pas forcément représenté comme tel par des paysans pour qui leurs tâches correspondent à un *état*, une *situation*, et le travail à d'autres statuts d'emploi et de relations sociales. Le salariat a gagné des espaces plus ou moins larges, jusqu'au statut des ouvriers agricoles en Tunisie par exemple, qui n'existe pas à proprement parler au Yémen. Est souvent désigné par « emploi » (*wazīfa*) celui, formel, auprès d'une institution publique⁸. D'un pays à l'autre, sous l'influence des langues du colonisateur ou des évolutions des dialectes, catégories et formes locales d'emploi, le même mot peut désigner des situations diverses.

D'autre part, le vocabulaire révèle des formes de déni : déni de reconnaissance du travail de la femme par l'homme qui ne le prend pas suffisamment au sérieux et construit une barrière entre ses activités, méritant reconnaissance, et celles des femmes, qui n'y accèdent que de façon plus restrictive⁹. Mais aussi, non seulement dans des contextes aussi particuliers que le Yémen, mais dans bien d'autres pays arabes également, l'aveu par l'homme tuteur d'une femme que celle-ci travaille, qui ne peut s'entendre que par obligation tant le travail est peu souhaitable pour les femmes, signifie par ailleurs que lui-même est incapable de subvenir à ses besoins¹⁰. Le travail de la femme est en quelque sorte la honte de l'homme, et c'est l'une des barrières culturelles que la coopération internationale essaie d'abattre dans le monde arabe...

Les statisticiens participant au premier séminaire s'ouvrirent également d'autres problèmes dans l'adoption des normes internationales, dès lors qu'ils avaient conscience qu'elles ne leur permettaient pas de saisir une bonne partie des situations que le projet visait explicitement, qu'elles étaient peu adaptables aux situations, rigides, et autorisaient mal les situations hybrides, ou les évolutions. Par exemple, les notions d'actif employé, ou inemployé (chômeur) sont parfois mal différenciées de celles d'inactif, ou de chômeur découragé qui n'entrent plus dans les comptes du chômage, et donc de l'activité. Ainsi, une personne non reconnue comme chômeuse, mais non employée au sens formel du terme, basculera facilement dans la catégorie des inactifs. Et les statuts hybrides, transitoires, les changements de situations sont souvent eux aussi

⁸ Voir Longuenesse, Catusse et Destremau 2005.

⁹ Lorsque je faisais des enquêtes de terrain auprès d'entreprises palestiniennes de confection, qui faisaient travailler des femmes, les employeurs (masculins) expliquaient leurs faibles salaires par le fait qu'elles se distraient, pour un temps limité, en attendant leur mariage.

¹⁰ Voir notamment Fargues 2000 et 2003.

mal appréhendés par des procédures relativement rigides. Ou encore, les centaines de milliers de réfugiés (officiels ou *de facto*), qui ne sont pas inclus dans les enquêtes, mais peuvent avoir une activité, ne sont pas non plus visibles. Finalement, lorsqu'il s'agit de définir les contours du travail *informel*, toute tâche agricole en est exclue par définition, ce qui a pu être pertinent lorsque l'objet désigné était l'informel urbain, mais peut difficilement se justifier quand il s'agit de promouvoir la protection sociale des travailleuses...

3- Circonscrire la question : l'informel comme déficit de protection sociale, l'informalité comme vulnérabilité

De façon imbriquée avec la délimitation de ce qui serait considéré comme activité ou non, les participants au projet devaient parvenir à rapprocher la définition de l'informel, adoptée à partir de divers critères, de la question de la protection sociale, du déficit de droits et de la vulnérabilité ; ou en d'autres termes faire la jonction entre les deux dimensions de l'objet (informel et protection sociale) en adoptant une définition adéquate de l'informel. Le projet aurait pu choisir de considérer les carences de protection sociale des femmes qui travaillent et, à partir d'une nomenclature des types et statuts d'emploi, déterminer quels étaient leurs besoins, et comment il serait possible d'y répondre. Le statut d'informel aurait ainsi pu être *déduit* d'une classification des situations empiriques, à partir par exemple d'un certain niveau de risques non couvert, ou d'une certaine combinaison de vulnérabilité, etc. En introduisant *d'emblée* le qualificatif d'informel pour définir les contours de l'objet qui nous occupait, le projet allait nécessairement se heurter à plusieurs difficultés de construction.

Il devait tout d'abord parvenir à établir une différenciation, dans l'esprit des participants, entre les définitions pratiquement intégrées dans le sens commun (informel en fonction de la taille des établissements, informel « intuitif » de type « petit commerce de rue » notamment) et les définitions internationales qui distinguent le *secteur* informel de l'*emploi* informel. L'utilisation de la taille des entreprises comme indicateur de l'informel (emploi et entreprises) est très répandue dans le monde arabe. Elle correspond au recours à une proxy, lorsque c'est la seule question qui aura été posée aux employés et chefs d'entreprise (et donc aucune question sur leur statut légal ou au regard de la protection sociale). L'informel apparaît bien souvent comme un effet statistique de la construction du droit commercial: ainsi, dans les pays dans lesquels les entreprises de moins de cinq employés ne peuvent pas s'enregistrer parce que l'enregistrement ne concerne que les entreprises plus importantes, alors ces petites entreprises sont informelles par construction de la sphère légale. Et l'exclusion statutaire de nouvelles formes d'emploi, tel celui créé dans les zones franches, les centres d'appel ou de saisie, ou encore celui des employées domestiques, dont le statut commence à peine à être pris en compte dans les réformes du droit du travail, engendre de l'informel *stricto sensu*. Du coup, l'augmentation de l'informel mesuré peut également provenir d'une amélioration des instruments de mesure, ou de l'élargissement du spectre de couverture de la loi, comme c'est le cas en Jordanie par exemple, qui a récemment voté une loi pour intégrer les salariés agricoles et les employés domestiques dans le droit du travail. En Palestine, l'emboîtement des situations de légalité et d'illégalité au regard des lois territoriales et d'occupation rendent difficile l'usage de la loi comme critère de recensement. Et, partout, le défaut d'application des lois largement constaté ne peut pas être imputé qu'aux tricheries ou

échappatoires des personnes concernées (employeurs ou employés) mais aussi à un manque de volonté politiques et de moyens techniques.

L'organisatrice du projet déplora que de nombreuses initiatives mises en œuvre dans d'autres régions pour adapter les contours de l'informel statistique aux nouveaux questionnements, notamment en termes de protection sociale, n'étaient pas adoptées dans le monde arabe, qui demeurait largement focalisé sur des appréhensions fondées sur la taille des entreprises. Un autre participant suggéra que les définitions dominantes de l'informel avaient en fait porté préjudice au développement d'une conscience au sujet de la nature non protégée des activités, en centrant les efforts sur une mise en conformité de la réalité mesurée avec les catégories existantes, qui dans les pays arabes reposent sur des critères de taille ou légaux. La remarque que l'informel n'existe pas en soi, mais qu'il émerge de différents points de vue et préoccupations (légaliste et fiscaliste de l'Etat, sécurité et stabilité des personnes, budgétaire des administrations de sécurité sociale, ou encore au regard des migrations) apporta un peu plus de confusion.

La terminologie (arabe) usitée par les différents participants, d'un pays à l'autre, allait de « secteur non structuré » à « non organisé » ou « hors système » ou encore « non officiel », et correspondait parfois à des définitions différentes. L'idée des organisatrices était qu'il était nécessaire de consolider ce savoir « vulgaire » et de l'unifier en le structurant autour des catégories reconnues au plan international. Une partie importante du temps du premier séminaire fut ainsi consacré à des explications sur les systèmes internationaux, et une défense de leur pertinence. Cette dimension de formation, qui avait été prévue par le projet, se heurtait tant aux usages différenciés, reflétant des cultures professionnelles et nationales diverses, qu'à la liberté que prenaient certains de ces professionnels de remettre en cause la pertinence des normes promues par le BIT. Les organisatrices s'irritèrent quelque peu : on leur opposait soit une incapacité à comprendre, soit une résistance à accepter, qui contribuaient au retard régional.

Ces tensions, qui pouvaient apparaître comme irréductibles, menèrent à une proposition, balayée par les organisatrices du séminaire, qui la reçurent avec ironie, mais qui fut à nouveau évoquée par divers participants au cours des débats : « débarrassons-nous de l'expression de secteur informel, ou non organisé etc... parce qu'elle ne nous est pas utile, et empêche la réflexion en la fixant sur les considérations de construction de catégories, au lieu de s'attacher aux mécanismes politiques et économiques qui engendrent ces formes précaires et non protégées d'emploi ». A une demande subséquente de clarification : « finalement, doit-on garder le secteur informel ? », il fut répondu, de façon quelque peu tautologique, que cela était nécessaire parce que cette catégorie est utilisée dans les comptes nationaux et utile pour mesurer la contribution des activités ainsi désignées au PIB et à l'économie nationale.

Et de fait, à l'inverse de ces remises en cause des catégories incapables de rendre compte de la réalité économique et sociale, certains participants exprimèrent le souhait de parvenir à une meilleure performance des chiffres à représenter une réalité statistique aussi précise que possible dans l'état actuel des catégories internationales, que le séminaire devait contribuer à diffuser comme norme unique. Certains statisticiens exprimèrent l'espoir que ce séminaire clarifierait les définitions, trancherait et leur permettrait de rentrer chez eux avec une définition unifiée de l'informel. « Le secteur informel plus que tous les autres secteurs, fut-il déclaré, a besoin de statistiques précises et attestées, et nous espérons que ce séminaire nous permettra de les produire » ; la première étape de formalisation de l'informel apparaissait ainsi comme statistique. Ou

encore « nous voulons sortir de la pluralité des définitions, qui ne permet pas de comparaison ». L'équipe palestinienne, au contraire, insistait sur sa spécificité, son besoin (politique) de mesures adaptées à des situations de travail dans différents secteurs, et les efforts entrepris pour fonder des enquêtes qui échappent aux emprises extérieures.

Une fois qu'il fut admis que plusieurs définitions de l'informel existaient et qu'il ne s'agissait donc pas que d'un fait positif, il nous fallait avancer vers l'adoption d'une définition problématisée. Celle qui nous importait se référait à la protection sociale, et apparaissait comme la plus hasardeuse à adopter comme fondement de notre travail. Dans les pays représentés, en effet, la très grande majorité des travailleurs ne bénéficiait de toute façon d'aucun type de protection sociale institutionnalisée ; à cette aune, les trois-quarts de la force de travail était informelle, ce que confirment les données disponibles : selon la Banque mondiale, une moyenne de 34% des travailleurs bénéficie de pensions dans l'ensemble de la région. Or les pays inclus dans ce programme du BIT tiraient plutôt vers le bas de la moyenne (Jordanie, Yémen, Palestine), l'Égypte étant située un peu au-dessus de la moyenne et la Tunisie bien au-dessus. *Stricto sensu*, l'étendue du travail non protégé devait pouvoir être déduite des statistiques de la sécurité sociale.

Plusieurs pays représentés (en particulier la Jordanie et la Syrie) avaient bien entrepris d'améliorer la couverture de l'assurance sociale, mais le lien n'y était pas établi avec la réduction de l'économie informelle, ou sa formalisation. Formaliser était surtout conçu comme une légalisation des entreprises, ce qui devait conduire par entraînement à un meilleur enregistrement des travailleurs¹¹. D'un côté, donc, pragmatiquement, les définitions de l'informel émergeaient des conditions de production de l'informalité (illégalité) et de l'autre, les deux volets de l'informalité – entreprises et travailleurs – qui posaient des problèmes distincts, se trouvaient articulés en une stratégie progressive. La Jordanie, à cet égard, faisait figure de bon élève, mais sa réforme plongeait ses racines dans le politique et son appréhension de la montée des insécurités, et non dans les injonctions des organisations internationales.

Un autre obstacle résidait bien évidemment dans ce qui était désigné comme protection sociale. Le terme, ou les deux ou trois termes utilisés dans les pays représentés pour désigner des systèmes légaux d'assurance sociale, concernent essentiellement les pensions, dès lors que l'assurance maladie est pratiquement inexistante ou de faible efficacité protectrice, à l'exception de la Tunisie : soit que l'accès aux soins de santé se fasse par le droit gratuit aux services publics, quel que soit *de facto* le recours au privé ; soit que l'assurance sociale en matière de santé se soit laissée dépasser (écart cotisations / coûts réels, incohérences des tarifications...) et ne soit devenue de portée pratiquement symbolique (Égypte, Liban). En outre, dans la plupart des pays, la couverture légale de l'assurance sociale concerne surtout les employés de l'État et ceux des grandes entreprises « capitalistes », au point où l'emploi dans ces entités et l'accès aux prestations en sont devenus quasiment consubstantiels dans les représentations. La question de l'*extension* aux travailleurs de la sphère privée marchande hors grandes entreprises, par exemple aux petits vendeurs de rue ou aux femmes effectuant de petits travaux à façon à domicile, semble donc presque incongrue, bien que des pays comme

¹¹ En Jordanie, la campagne de légalisation des entreprises de moins de cinq employés se conjugue avec des expériences d'extension de la couverture sociale aux employés des mêmes entreprises, sur une base forfaitaire.

l’Egypte ou la Tunisie s’y soient engagés.

Quoiqu’il en soit de la portée des dispositifs légaux de protection sociale, la collecte des statistiques est rendue difficile par ce qui est entendu par protection sociale lors des enquêtes. Par exemple, un nombre important de femmes peuvent répondre qu’elles en bénéficient à partir du moment où elles sont ayant droit de leur mari, et ne préciseront pas les choses autrement si la question ne leur est pas posée de leur propre contribution individuelle, et de leur droit autonome et non comme dépendante. La question requiert d’être intégrée dans les enquêtes de ménage, dès lors que les informations collectées auprès des entreprises, qui peuvent se sentir en défaut par rapport à la loi, sont réputées peu fiables. Les statisticiens soulignèrent que la multiplication du nombre des questions lors des enquêtes, auxquelles une réponse positive devrait être apportée conjointement pour qu’il soit estimé que la personne jouissait effectivement d’une protection sociale, contribuait à réduire le nombre de réponses positives. A l’inverse, lorsqu’une seule question était posée (par exemple : « bénéficiez-vous d’une pension de retraite ? »), le nombre de réponses positives était susceptible de se révéler beaucoup plus important, mais au prix d’un affaiblissement de ce qui était considéré comme protection puisque le nombre de critères se réduisait (la pension est prise comme proxy de la protection sociale, sans qu’on sache qui en est bénéficiaire dans la famille, si elle est soumise à conditions, etc.) .

En outre, quel que soit le nombre de critères, les enquêtes quantitatives étaient incapables de mesurer la *qualité* de la protection, qu’il s’agisse de taux de remboursement ou de prise en charge des frais, de valeur réelle des pensions, de couverture effective des différents besoins de santé, de contribution financière des usagers, etc.. Certains participants soulignèrent également que la contribution d’autres instances, non légales ou formelles, à la protection sociale et à la solidarité ne pouvait non plus être appréhendée par les statistiques, qui ne tenaient compte que des dispositifs institutionnels légaux inclus dans les normes internationales, attachés à des droits individuels.

Appelée à la rescousse pour trancher sur les contours de la norme que les statistiques devaient adopter pour produire des données sur l’état de protection ou de déficit de protection des ménages et des travailleurs, l’équipe du BIT ne put qu’admettre qu’il leur avait été impossible de trouver une définition unique et partagée de la protection sociale, au sein de l’organisation, et moins encore entre les pays membres. La difficulté se renforçait du fait que, dans la mouvance adaptative que traversait le BIT depuis la fin des années 1990, les organisatrices du projet avaient abandonné en partie la dimension normative de la catégorie « protection sociale » telle qu’elle fut construite dans les années 1950 et 1960, pour y substituer d’autres termes et catégories, qui correspondent à la nouvelle définition du champ par le BIT : le travail décent, des approches par les droits de l’homme, la sécurité de base, la lutte contre la pauvreté, les minima et les « planchers »¹².

L’objectif étant de produire des données homogénéisées, et non des informations relatives sur une situation d’insécurité, objective ou ressentie, il ne fut pas question de conduire des enquêtes sociologiques pour refonder une définition de l’état de protection ou de vulnérabilité sociale à partir de l’observation du réel, ou d’engager une discussion

¹² Un nombre très important de références existe sur ces différentes notions et l’approche de l’organisation, voir notamment le site du BIT.

substantielle. Cependant, un retour à l'empirie fut ébauché : les participants furent invités à nommer des types d'emploi occupés par des femmes, qui leur semblaient particulièrement exposés à certains types de vulnérabilité, et à préciser la nature de cette vulnérabilité et ses causes immédiates, ce qui finalement constituait une voie efficace et plus opérationnelle, et nous rapprochait d'une approche en termes de problème (pauvreté, vulnérabilité). Nous risquions toutefois de retourner au ciblage, que la mise en avant de critères devait éviter. Quelques tentatives furent faites pour faire entrer ces différents cas-types dans les cases de la définition de l'emploi informel¹³, ce qui ne fit que confirmer nos intuitions, sans réellement faire progresser la formalisation de ces intuitions ou savoirs du sens commun.

4- Désaccords autour de l'universalité des conventions et des valeurs portées par le BIT

Une partie des débats des séminaires en arriva donc à porter sur *l'universalité* des normes véhiculées par le BIT. D'un côté, certains participants en défendaient la validité universelle soit à partir de ce qu'elles représentaient de façon intrinsèque (« les normes sont justes »), soit à partir d'un argument de nécessité (« il faut bien qu'il existe une norme universelle »). D'un autre côté, certains en dénonçaient soit l'inadéquation à la réalité et sa diversité (« les catégories sont jugées non pertinentes pour rendre compte de la réalité ; ou la réalité n'entre pas dans les catégories ») ; soit le constructivisme qui, sous des apparences de positivisme dissimule les rapports de force inhérents tant à la construction qu'à la diffusion de ces normes. Il fut rappelé que la construction de catégories a toujours été un domaine de lutte entre les producteurs de catégories, leurs utilisateurs et les groupes sociaux qui y étaient incorporés ou non. Les catégories ont toujours été un instrument du pouvoir, de l'administration, de différenciation, de répression ou d'allocation de bénéfices et prestations, en séparant les bénéficiaires légitimes des autres. Les catégories sont construites, par définition, sur une vision binaire et sur l'établissement de limites ou de discontinuités dans la réalité. Les personnes et les organisations ont fréquemment contesté les catégories elles-mêmes, le positionnement des limites et seuils entre elles, ou encore leur position individuelle au regard des catégories (inclusion ou exclusion, selon qu'il s'agit d'une catégorie de prestation ou de répression). Pour autant, arguaient les défenseurs de normes universelles, ces dernières sont utiles et nécessaires, et s'arrêter à leur déconstruction et leur contestation freine toute avancée.

La neutralité affichée par le BIT dans sa campagne en faveur de l'universalisation de ses normes se voyait ainsi remise en cause en termes politiques : elle passait par une imposition du camp occidental à d'autres régions ; elle niait l'hétérogénéité des cultures nationales qui composaient la « région arabe » ; et elle passait outre la disparité, voire les contradictions, entre les positions représentées par les différents professionnels et par la configuration tripartite.

Un axe de tension se structurait effectivement entre, d'une part les participants appartenant au BIT ou fortement imprégnés de la culture d'institutions internationales, utilisant les notions conventionnelles comme allant de soi, et adéquates ; et d'autre part

¹³ Les indépendants, employeurs, travailleurs familiaux et les employeurs et employés des micro-entreprises qui composent le secteur informel ; les employés rémunérés et les employés domestiques en dehors du secteur informel.

ceux qui revendiquaient une posture pragmatique « libre », voire militante, considérant les normes et catégories normatives imposées par ces institutions comme beaucoup plus politiques que leur technicité ne le laissait paraître, émanant d'un processus de projection de l'extérieur, imprégné de domination, ou trop éloignées de la « réalité » de leur environnement pour en être des moyens d'expression légitimes.

Ces tensions étaient renforcées par un clivage entre cultures nationales, plus ou moins incorporées dans, et ayant incorporé, les normes internationales. En effet, les trajectoires des pays reflétaient la construction de cultures administratives et professionnelles différentes, d'histoires sociales, politiques et intellectuelles plus ou moins normalisées, soumises à divers degrés d'interférence des organisations internationales dans la constitution des professions et des institutions. Elles reflétaient la plus ou moins grande résistance des gouvernements ou d'autres catégories d'acteurs et des catégorisations que ces organisations promurent ou imposèrent. Les référentiels et vocables des chercheurs, des statisticiens, mais aussi des syndicalistes, représentants des chambres de commerce ou des administrations centrales, puisaient à des champs référentiels différents selon qu'ils provenaient d'un pays ou d'un autre. La demande de normativité émanait des pays les plus intégrés dans les normes internationales, tels la Tunisie et l'Égypte, alors que certains participants y voyaient une forme de domination politique (Palestine) ou constataient que la construction des catégories n'était ni fondée sur leur situation, ni supposée les intégrer (Yémen, Liban). Certain participant tunisien par exemple, trouvait présomptueux et vain de contester les définitions du BIT, décidées de façon tripartite, appelées à se répandre dans le monde entier, et respectées par l'ensemble des pays du monde. Un autre exprimait du scepticisme quant à la capacité de conduire des comparaisons internationales, tout à fait nécessaires au demeurant, en raison de la diversité des critères de ce qui est défini comme emploi informel et des conditions dans lesquelles ces emplois sont exercés, mais également de la disponibilité des données produites par les différentes institutions et agences nationales ou internationales. Au Yémen, l'informel est la règle au point où il peut paraître vain de le mesurer, en Tunisie il est considéré comme devant être résorbé par l'intégration des activités qu'il désigne dans les règles légales et sociales.

Un des différends n'apparut pas là où l'on pouvait l'attendre : celui qui aurait été normal entre les groupes tripartites qui structurent le BIT, présents lors du second séminaire. On aurait pu envisager des débats contradictoires entre représentants des travailleurs, intéressés à la sécurité et la rémunération de l'emploi, la protection sociale, les droits ; des patrons, soucieux de leurs profits, de la simplification des relations avec les administrations et de la productivité de leurs employés ; et des administrations publiques de la protection sociale des États, investis dans la reproduction des idéologies et intérêts des groupes au pouvoir, d'arbitrages entre parties intérieures ou étrangères, de stabilité sociale et politique. Pourtant, la mise en scène de conflits d'intérêts, à travers cette représentation tripartite, n'a donc pas livré de désaccords ou de divergences de points de vue sur les questions dont nous traitons, entérinant ainsi implicitement qu'il n'y en avait pas ou que, à partir du moment où les trois protagonistes conventionnels de la conflictualité sociale se trouvaient d'accord, le consensus était atteint et les forces rassemblées pour lutter de concert en faveur des travailleuses pauvres de l'informel. Cette mise en scène du consensus, sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante, fut soulignée par l'un des sociologues présents comme factice, voire trompeuse, puisqu'elle revenait à nier qu'il y eût un conflit. Or cette construction

du projet, loin d'en garantir la dimension consensuelle, revenait à étouffer les dissensions possibles par plusieurs moyens, dont le BIT n'était pas nécessairement responsable.

En effet, les représentants présents des syndicats et chambres de commerce, envoyés et sélectionnés par leurs propres institutions, étaient plutôt des administratifs que des politiques, à l'exception d'un syndicaliste tunisien. Leur manque de position sur l'informel traduisait également le fait que leurs institutions, par définition, représentaient les entreprises ou travailleurs formels, et ne se sentaient donc pas directement concernés, autrement que par le biais de la concurrence que l'informalité peut faire courir aux parts de marché du formel, ou au niveau des profits et rémunération, ce qui n'est que faiblement le cas dans les pays concernés, vu les segmentations des marchés (De Bel Air 2009, Destremau 2009). Pour tous, la question de l'informel était un *extérieur* et le mode d'action promu en faveur des travailleurs de l'informel était propulsé de l'extérieur : l'intégration par les prescripteurs des pays membres de la nécessité (morale, économique, voire reliée à l'international) de mettre en œuvre les normes envisagées, essentiellement par d'autres qu'eux, en faveur des travailleurs informels pauvres.

L'absence de représentation dans le programme des femmes de l'informel (ou d'ailleurs de tout travailleur informel) *traduisait* leur informalité, au sens de non-comptabilisation et de non-reconnaissance, avait des implications en termes de connaissance de leur situation et de leurs problèmes, mais manifestait aussi un défaut de structure du BIT, construite en double exclusion. Exclusion des pays en développement dans la formation de ses normes, d'où l'effort de prise en compte des situations hors norme (informelles) ailleurs qu'en Occident. Et exclusion des groupes sociaux destinataires de ses efforts. La promotion de l'organisation des femmes engagées dans des activités informelles vers la revendication, ou l'auto-fourniture de services de protection a été mentionnée dans les recommandations du projet, mais ne pouvait s'adresser aux participants, qui n'étaient pas en position de la mettre en œuvre (et au mieux de ne pas s'y opposer). L'organisation des travailleurs et le dialogue social font partie des piliers du travail décent, que l'organisation promeut par d'autres moyens, mais l'inclusion dans ces procédures institutionnelles de travailleurs qui, *par définition*, en sont exclus, se heurte à maintes rigidités.

Une autre raison que l'on peut évoquer pour l'absence de différends entre représentants tripartites est que le statut de ces personnes au sein du projet, dans le cadre du séminaire, était duel. Elles se trouvaient jouer deux rôles : représentants tripartites, et cible du processus de diffusion / formation / conscientisation, amenées à devenir des courroies de transmission du savoir et des acteurs du changement des pratiques. Et de la sorte, le discours du syndicaliste tunisien sur les restrictions multiples auxquelles se confrontent les représentants des travailleurs dans le monde arabe fut entendu de tous, et ne trouva pas d'opposition ni de censure : finalement, nous étions tous là pour le bien de tous, du même côté, l'ennemi commun ayant été désigné : la précarité, la pauvreté, l'insécurité.

5- La participation consensuelle, facteur d'efficacité et de progrès ?

Une conscience aiguë à l'égard des ambivalences de procédures s'exprima et s'amplifia. Les processus articulés par le projet se caractérisaient en effet par une ambiguïté entre

partage du savoir et dispositif de diffusion de normes. La difficulté de l'exercice est inscrite dans sa définition même : absorber les savoirs et points de vue des différents participants (en tant que représentants d'un Etat, d'un groupe d'intérêt, d'une profession ou d'une discipline) pour produire une « connaissance partagée » qui affirme les spécificités régionales à l'instar des autres travaux régionaux qui nous servaient de références. Et, dans un second temps, utiliser ce discours spécifique pour diffuser des normes universelles à des intervenants de pays de la région. En fait, même le processus consultatif et délibératif qui occupa la première phase du projet (jusqu'à la fin du premier séminaire) se révéla chevillé à des préoccupations normatives, puisque les statisticiens étaient supposés intégrer les catégories et méthodes normatives reconnues au plan international. Plus que de co-élaboration d'un savoir, la *discussion* devait manifester et engendrer le processus d'*absorption* par les participants, de construction d'une conscience régionale, de diffusion interne au groupe du nouveau savoir. Certains qualifièrent de supercherie le détour par une mise en scène participative. D'ailleurs, la production écrite des différentes équipes nationales, les études qu'elles fournirent selon un plan relativement homogène, ne furent pour la plupart pas publiées dans l'ouvrage final, n'ayant pas été jugées d'assez bonne qualité par les organisatrices.

Quant au séminaire tripartite, il était centré sur l'idée d'une formation aux normes du BIT, non dénué d'intérêt du point de vue de la rencontre entre acteurs, mais probablement limité dans son efficacité par les irréductibles écarts qu'il a mis au jour. Tout d'abord, le bureau du BIT n'était pas disposé à remettre en question les normes et définitions sur lesquelles reposait son appréhension du « bien » à promouvoir, mais seulement à réfléchir à la façon dont ces catégories pouvaient être appliquées aux pays arabes. Comme s'il fournissait des boîtes vides dans lesquelles devaient se loger des réalités et faits : il ne s'agissait pas d'adapter des catégories à la réalité spécifique (pour autant qu'elle le soit) de la région, mais d'adapter le découpage de la réalité aux catégories pré-existantes. Ou encore comme si la prise de conscience attendue, espérée et promue opérerait par le fait de *nommer* des pratiques et mécanismes généralement et culturellement niés (e.g. le travail des femmes, la discrimination), estimés obsolètes (la place des femmes à la maison) ou condamnables (la pauvreté et la vulnérabilité des travailleuses informelles) et que, en ralliant les catégories universelles, la région serait *mainstreamée* dans les travaux internationaux.

La prise de conscience était présumée déboucher pratiquement sans obstacle sur l'action¹⁴, c'est-à-dire la mise en œuvre, par les destinataires et bénéficiaires premiers du projet (les participants), des mesures correctrices découlant de leur prise de conscience, au sein des politiques, programmes et autres interventions dans lesquelles ils étaient impliqués. Il s'agissait donc, en d'autres termes, de promouvoir de l'action administrative par un effet de levier sur des personnels et personnalités d'autant mieux sélectionnées que le BIT n'a pas les moyens de mettre en œuvre des opérations à large échelle, ni de lancer des campagnes de formation très extensives, et adopte ainsi une technique de diffusion rampante (« chaîne de formation »). De fait, certains des statisticiens et employés administratifs présents souffraient de la pauvreté de leurs méthodes à appréhender la complexité du réel, et étaient donc en demande d'outils, tel ce statisticien syrien qui montrait comment les catégories mobilisées par les enquêtes de main-d'œuvre ne permettaient que très mal de prendre en compte l'informel, les chercheurs d'emploi découragés, ou les réfugiés irakiens. Les outils du BIT, en

¹⁴ Ce que vise explicitement le troisième objectif cité ci-dessus.

bénéficiant de légitimité, lui semblaient meilleurs, bien que pas totalement adéquats et, de fait, plusieurs questions (notamment sur la protection sociale) avaient été ajoutées au protocole d'enquêtes syrien suite à une assistance technique du BIT. Les situations particulières des participants engendraient donc bien, au cas par cas, une demande et une offre de changements techniques, entre lesquelles la règle du consensus intervenait comme pesantur.

Une certaine ambiguïté imprégnait donc aussi les objectifs de l'exercice : s'il s'agissait de mesurer, de désigner, de classer, alors les discussions sur les termes et les normes étaient fondamentales. Mais, comme l'affirma une des organisatrices, s'il s'agissait de modifier les politiques et pratiques concrètes (législatives, sociales, juridiques, policières...), alors la recherche de consensus semblait moins nécessaire, et pouvait même engendrer un filtre gênant entre la réalité locale et l'action locale, *a priori* plus efficace sans le détour par l'international universalisant. Partir de situations effectives, les analyser, en extraire des facteurs de vulnérabilité aurait pu mener à des étapes opérationnelles plus adaptées et efficaces. L'ambiguïté était que l'action du BIT se situait au niveau du changement des pratiques d'acteurs appelés à utiliser les normes comme guides pour l'action, ce qui justifiait ce détour, mais que sa position normative était affaiblie par ses propres tâtonnements et la pluralité des normes existantes, en matière d'informel et de protection sociale.

Un des sociologues souligna que cette pluralité reflète notamment celle des *points de vue*, largement contradictoires dans les intérêts qu'ils portent, non seulement entre représentants tripartites, mais également vis-à-vis de parties non représentées mais pour autant concernées, tels les travailleurs informels eux-mêmes, leurs familles, et bien d'autres acteurs encore, autorités sanitaires ou municipales, police, entreprises, etc. Le déni des conflictualités inhérentes à la dimension politique et aux enjeux portés par la question de l'informel, de surcroît reliée à celle des femmes et de la protection sociale, déboucha donc sur la mise en visibilité d'autres différends, significatifs de trajectoires culturelles (nationales, professionnelles, intellectuelles). Le consensus devait effacer les seconds, les premiers ayant été escamotés dans la mise en scène du projet. Dans ce cas, commenta le sociologue palestinien, le consensus fonctionne comme une idéologie qui gomme les contradictions, et supprime la nécessité de prendre parti, ou de choisir son point de vue.

L'insistance sur la production statistique pouvait être vue comme procédant du même expédient : destinées à montrer quelque chose de stable, apaisé, technique, non contradictoire, les chiffres et indicateurs masquent les processus conflictuels qui ont pénétré leur construction – entre Nord et Sud, entre femmes et hommes, entre intérêts familiaux et emploi des femmes.... En l'absence de production concurrente ou contradictoire, peu envisageable dans de nombreux pays arabes, les statistiques présentent comme consensuel ce qui est une position ou un arbitrage, plus politique et moins technique qu'il n'y paraît. La situation d'apprentissage installée par le second séminaire renforçait ce sentiment ; un des participants dit : « le BIT ne nous impose rien de particulier, c'est nous qui faisons mal les choses ». Un autre, toutefois, souligna qu'il ne perdait pas de vue le cadre international de l'exercice et sa dimension contraignante : « les normes du BIT sont devenues obligatoires, comme un ensemble de principes et outils, par exemple concernant le travail des enfants. Nous, les statisticiens des administrations nationales, devons utiliser ces outils pour rendre des comptes sur les obligations que nos pays ont signées avec le BIT, et on ne peut donc pas les remettre en

cause ». Le consensus souhaité apparaissait ainsi comme un autre visage – ou un euphémisme – de la contrainte et de la domination, aussi justifiées et bien fondées qu’elles puissent être.

Les désaccords et différends, voire les discussions et tensions, furent interprétés par les organisatrices du BIT non comme un débat substantiel à prendre au sérieux, mais comme un avatar d’errements déjà résolus entre statisticiens du travail au nom de l’efficacité et de la comparabilité, que les pays arabes remettaient sur le tapis quand le reste du monde s’y était déjà rallié. Les différends étaient donc des signes, et des manifestations, voire des explications, du retard de la région à l’égard d’autres. Ce retard se manifestait par le fait que les références fondamentales en termes d’informel n’existaient pas en arabe, ou n’étaient pas produites en arabe, mais par les bailleurs de fond internationaux ; que les statisticiens arabes n’étaient pas d’accord sur la terminologie et les mesures ; et que différents termes continuaient à cohabiter en arabe pour désigner l’informel. Ce retard régional, qui accablait les organisatrices par ce qu’il manifestait de résistance, apparaît d’autant plus préoccupant que les problèmes des pays arabes sont graves : c’est la région dans laquelle le taux d’éducation des filles augmente le plus vite au monde, mais où le chômage est le plus élevé.

Le manque de consensus était identifié comme le principal facteur qui empêchait la région de profiter des avancées des autres régions, sans parler de produire ses propres avancées, et ce « constat » fut formulé en termes culturalistes, qui débordaient la question qui nous occupait. L’équipe du BIT se posait donc comme porteur de savoir, qui ne pourrait être absorbé par une région « en retard » qu’à condition de recevoir un accord unanime, tant ce savoir, précisément, était normatif et universaliste. Elle se posait également comme arbitre, médiateur, chargée de produire de l’homogénéité entre objets administratifs différents, parce qu’engendrés par des cultures nationales et professionnelles diverses, en niant au passage la pluralité des points de vue (de l’Etat et ses administrations, des statisticiens qui veulent comparer, des caisses de sécurité sociale, des personnes elles-mêmes qui rencontrent des problèmes divers...). Toute contestation remettait en cause la valeur universelle de ces normes, introduisait ou entretenait de la dissension, empêchait de franchir l’étape actuelle où le désaccord retenait la région pour atteindre l’étape suivante. Les participants, une fois convaincus de la validité universelle des normes, se feraient porte-parole auprès des autres acteurs significatifs dans leur pays et maillons d’une « chaîne de formation ».

Le travail de recherche a bien donné forme à une problématisation théorique et empirique de la question de l’accès aux protections des femmes travaillant dans l’informel dans les pays arabes, qui peut déboucher sur des propositions particulières à ces environnements, notamment en termes de *processus* et d’interlocuteurs (prendre en compte les spécificités religieuses, la prégnance du patriarcat...). Pourtant, il est difficile de dire que ce processus de négociation est parvenu à transformer les acceptions des notions litigieuses, à réduire le hiatus entre le bagage normatif de l’institution et la réalité vécue et exprimée par les pays que le bureau régional couvre, ou à creuser un sillon dans la mémoire institutionnelle de l’institution BIT, même à l’échelle du bureau régional. Le dialogue participatif s’avéra à la fois une technique d’obtention d’informations et une technique de création de conditions propices à l’acceptation de changements de normes de référence et de pratiques. C’est comme *input* dans la mission normalisatrice que la différence régionale et les désaccords apparaissent essentiellement. Et, sous couvert d’hétérogénéité des analyses présentées

par les équipes des pays, et de déficit de qualité, la publication prévue intègre essentiellement des écrits des chercheurs principaux et de personnels du BIT.

De fait, l'objectif de comparaison internationale ne peut être balayé comme relevant de la seule préoccupation des organisations internationales : nombre d'employés des services centraux de statistiques ou d'institutions publiques, de plus en plus confrontés à ces cercles internationaux (régionaux ou mondiaux), ressentant les tensions entre particularismes nationaux inhérents à la construction des nationalismes arabes, et appartenance à des ensembles, sont en demande de possibilités d'établir des comparaisons. Or, techniquement, celles-ci ne peuvent se construire que sur des outils communs : le consensus apparaît ainsi comme l'un des instruments de la mise en lumière de différences quantitatives, au détriment, comme j'ai essayé de le montrer, d'une meilleure adéquation avec la réalité qu'elles sont censées refléter, y compris dans la pluralité des points de vue auxquels elle est exposée.

Le vocabulaire utilisé est l'un des outils de construction du consensus par-delà, ou malgré (et non à partir de) des différents points de vue. Les discussions et débats se sont engagés sur des mots qui étaient supposés engendrer de l'accord plutôt que du désaccord, du fait de leur apparence technique et non politique (e.g. travailleurs informels plutôt que travailleurs précaires, ou vulnérables, ou encore pauvres). Les mots étaient réputés consensuels en eux-mêmes, et l'accord devait se construire sur eux plus que sur les idées qu'ils exprimaient ou les postures qu'ils traduisaient (posture administrative, militante, nationaliste...). Les discussions devaient porter sur la définition et la traduction linguistique et statistique de ces mots plutôt que sur leur choix ou les idées qu'ils véhiculaient, imposés par leur reconnaissance préalable dans les instruments internationaux. Le problème devenait un problème de rattrapage, et de formation technique, d'inclusion ou d'exclusion, et non de désaccord, et c'est ainsi que le consensus se posait comme incontournable¹⁵. Toutefois, l'on peut dire que ce projet a échoué à maintenir la fiction du consensus, et que la contestation a réussi à percer sur ce qui demeurait un non-dit : les mots ont réussi à réveiller, et les intervenants à révéler, les différences qui se tapissaient à leur abri.

Le pot de fer de l'organisation internationale n'a pas plié devant le pot de terre des représentants des groupes d'intérêt et des administrations des différents pays, ou tout au moins ceux qui contestaient ses normes, mais il ne l'a pas non plus brisé, comme dans la fable. La mise en scène participative et de co-production du savoir semble avoir engendré plus de pollution relationnelle et de contestation qu'elle n'a suscité de légitimation et d'adhésion : elle a permis à certains participants de remettre en cause l'adéquation des catégories, la pertinence des normes et l'escamotage du rapport de force. On ne pourrait pour autant en conclure que les positions n'ont pas changé, que le BIT a échoué dans sa mission normalisatrice. Le BIT n'est en effet pas une organisation qui établit explicitement des rapports de force avec ses Etats ou organisations membres. C'est par petites touches, dans le creuset d'opérations de ce genre mais aussi par la multiplicité des interventions d'assistance technique et de formation, dans des combinaisons diverses de libre-arbitre, de fenêtres d'opportunité, d'arguments rationnels et de contrainte, que les normes internationales du travail et de la protection sociale, le bien-fondé de leur construction et l'intérêt de leur usage, gagnent du terrain.

¹⁵ Voir le texte de Bruno Lautier dans ce même volume : « Qui ne dit mot consent, qui consent ne dit mot ».

A travers cette expérience ponctuelle, j'ai néanmoins cherché à mettre au jour combien la progression de ses normes auprès des professionnels qui en sont les utilisateurs mobilise de médiations de nature technique, sociologique et politique qui, bien que cadrés par des outils pédagogiques et participatifs, n'échappent tout de même pas totalement aux rapports de force issus du contexte historique et des postures de chacun.

Annexe : Project description

The composition of the labour force is rapidly and dramatically changing around the world including Arab States. However, the informalization of the labour market and its gender and poverty dimensions are not being sufficiently captured in official statistics, laws, policies and programs including those around extension of social protection to informal economy workers. In addition, the existing notions of “women’s place in the home” are being challenged by pressures of poverty and increased exposure to education and information among young women and men. Researchers (economists, sociologists, development specialists) and key institutional players who are responsible for the production of statistics, policies and programs (such as those on extension of social protection to informal economy) in the region are not always up-to-date with their knowledge on the application of evolving rights based approach to gender and informal economy work around the world. Moreover, a similar gender-responsive rights based approach is much needed in how researchers approach informal economy in the region moving away from the much used women entrepreneurship discourse. The new learning among such players needs to also be translated to policy dialogue, direct action programs, and focused research and statistics on gender, poverty and employment in the informal economies of the region. With its focus in addressing these issues, the proposed project will be a timely and needed contribution.

In light of the above, ILO Regional Office for Arab States (ROAS) and the Center for Arab Women Training and Research (CAWTAR) have jointly designed the “Gender, Poverty and Employment in the Context of the Informal Economies in Arab States” initiative. This project aims to promote decent work and productive jobs as a key pathway to reduce poverty, to address gender inequality and to contribute to achieve sustainable human development in Arab States.

Gender inequality in the labour market persists through occupational segregation, wage gaps, relatively higher unemployment rates, and over- representation in the informal economy, inadequate social protection and economic insecurity as well as changes in family arrangements, such as marriage and divorce patterns, solidarity practices... . More and more households are women headed, and a ever larger part of the poor belong to women headed households, a reality that is often denied in a region where women are supposed to be under the custody and protection of male relatives. By unpacking the relationship between gender, poverty and employment in the informal economy across the region, the project aims to present evidence that a less segregated labour force would benefit women in the first place and improve the total output as an ultimate end. The project will examine how political, economic and social protection systems have been shaped around the informal economy in the selected Arab countries. Through gender roles as an entry point, it will identify how women in informal economy access resources and opportunities in public and in private spheres; how they participate in decision-making; how they benefit from goods and services offered in societal settings; and how a particular decision or a plan can variably affect men, women and children. This is mainly to illustrate the cost and benefits for both men and women and to promote decent work that will suit the actual needs and demands of women.

In details, the core objectives of this initiative are:

- To structure a unified conceptual framework to generate gender disaggregated data on the size

of informal economy and its extent in relation to poverty, gender discrimination and gender differences in access to social protection and rights in the Arab region.

- To reinforce the capacities of national institutions to better manage the produced data to effectively measure the feminization of poverty and vulnerability in the informal economy as a key step towards maintaining an enabling institutional environment.

- To create Knowledge-Sharing mechanisms to raise awareness on poverty and gender – specific vulnerability in the informal economy and to mobilize regional efforts to identify common grounds and goals to advocate favourable policy change.

Références

DE BEL AIR Françoise, (2009) : « Migrations et politique au Moyen-Orient arabe, entre « paradoxe libéral » et bonne gouvernance (la Jordanie et l'Arabie Saoudite) », Présentation au séminaire *Economie et société dans le monde arabe et musulman. La question sociale au prisme des réformes néolibérales et de la bonne gouvernance*, 7 avril 2009, ronéo.

DESTREMAU Blandine, (2009), « La nature politique des politiques sociales au prisme des statuts d'emploi et des configurations des marchés du travail. Réflexions sur le Moyen-Orient », communication au 10e Congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 7, 8 et 9 septembre 2009, Section Thématique 23: Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories.

DESTREMAU Blandine et ABI YAGHI Marie-Noëlle, (2008), « The social protection challenge: How can informal workers enjoy social rights in Arab countries? A regional gendered perspective » in Esim, Simel and Pozzan, Emanuela (eds.): *Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States*, ILO Regional Office for Arab States (ROAS) and the Center for Arab Women Training and Research (CAWTAR), 64p. A paraître.

DESTREMAU Blandine, (2008), « Etat social, dynamiques des marchés du travail et protection sociale au Moyen-Orient », Contribution à l'ouvrage *Emploi et protection sociale : de nouvelles relations ?*, 2009, à paraître sous la direction de Philippe Auvergnon, Presses universitaires de Bordeaux.

FARGUES Philippe, (2000), *Génération arabes. L'alchimie du nombre*. Fayard.

FARGUES Philippe, (2003), « La femme dans les pays arabes: vers une remise en cause du système patriarcal ? », *Populations et Sociétés*, Numéro 387 Février 2003, INED, Paris.

LAUTIER Bruno, (2008) : « Qui ne dit mot consent, qui consent ne dit mot », communication au colloque *Les mots du Développement : Genèse, usages et trajectoires*, Paris 13 - 14 novembre 2008.

LONGUENESSE Elisabeth, CATUSSE Myriam et DESTREMAU Blandine (eds.), (2005), *Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen Orient*, numéro spécial de la *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée* (REMMM), numéro double 105-106, Edisud, Aix-en-Provence.