

Protection sociale pour les travailleuse·eur·s de l'informel : tendances et changements

Revenus planchers : pour une meilleure compréhension des différentes propositions politiques

Introduction

La pandémie mondiale de 2020 a suscité un grand intérêt par le potentiel de la protection sociale pour soutenir les revenus et les moyens de subsistance en temps de crise, notamment sous la forme des transferts d'argent. Le débat autour des revenus de base, du revenu de base universel et d'autres types de transferts d'argent ont aussi attiré plus d'attention durant cette période. Les décideuse·eur·s politiques progressistes, les mouvements de travailleuse·eur·s et les organisations de la société civile partout dans le monde ont compris que l'occasion se présentait de réclamer des programmes de sécurité du revenu plus étendus, allant du revenu minimum au revenu de base, en passant par le revenu de base universel.

Mais qu'est-ce que tous ces termes signifient vraiment ? Et quelles sont les différences entre eux ? Dans cette note d'information, nous expliquons les différents termes employés et présentons trois exemples de la manière dont les discussions politiques se déroulent et du lieu où elles se déroulent dans le Sud. Nous observons les programmes et les débats à Mexico, Mexique, en Afrique du Sud et au Brésil.

Concepts clé

Les régimes de soutien au revenu incluent plusieurs propositions, parmi lesquelles :

- Le **revenu de base** est un filet de sécurité non-contributif et sous conditions de ressources (basé sur le niveau de revenu et non sur le statut d'emploi) du système de protection sociale. Il fournit un filet de sécurité de dernier recours pour les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour s'assurer un niveau de vie décent. De nombreux pays ont défini un seuil de revenu minimum qui détermine qui peut accéder aux prestations de la protection sociale. Par exemple, la ligne sous le seuil de pauvreté en Inde ne donne accès à la protection sociale qu'aux foyers qui gagnent moins de 27 000 INR (330 USD) par an. Ces programmes visent les personnes les plus démunies, et leur petit nombre fait que les coûts directs soient en général relativement bas. Néanmoins, le désavantage est que les travailleuse·eur·s dont le revenu dépasse le seuil le plus bas sont exclu·e·s, ce qui est souvent le cas des travailleuse·eur·s de l'informel. Un autre inconvénient est celui des coûts administratifs et indirects élevés liés au ciblage de la population.
- Les régimes de **revenu minimum** sont aussi des filets de sécurité sociale sous conditions de ressources et financés par l'État, qui visent à prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. La différence est qu'il s'agit d'un revenu complémentaire, suffisant pour permettre aux familles d'atteindre un certain niveau fixé par chaque pays comme le minimum vital pour vivre dignement¹. La plupart des pays membres de l'OCDE ont des programmes de revenu minimum pour les personnes individuelles en âge actif². Ces régimes sont certes plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté multifactorielle, mais ils sont plus complexes à mettre en place avec succès, étant donné qu'ils font appel non seulement aux transferts d'argent, mais aussi à la fourniture de certains services ou à des provisions en nature.

¹ Commission européenne, [Questions et réponses : le revenu minimum adéquat](#).

² Immervoll, H. (2010). [Minimum income benefits in OECD countries](#) [Prestations de revenu minimum dans les pays de l'OCDE].

- Le **revenu de base universel** est un paiement en espèces régulier à toutes les personnes membres d'une communauté, sans aucune obligation de travail ou autres conditions³. Les différences principales sont que le revenu de base universel est, comme le dit son nom, universel, c'est-à-dire, payé à toutes et tous, et inconditionnel, c'est-à-dire, payé indépendamment du niveau de revenus et du statut d'emploi. Il n'est pas subordonné à la participation à un quelconque programme, tel que les programmes de travail public ou les transferts d'argent conditionnels. Il est octroyé à titre individuel (par opposition aux prestations accordées aux ménages, comme c'est souvent le cas dans les programmes de revenu de base). L'un des avantages est que les travailleuse·eur·s de l'informel, qui sont souvent exclu·e·s des programmes de revenu de base, pourraient bénéficier de ces régimes. De plus, les coûts administratifs liés à la sélection des bénéficiaires éligibles sont comparativement faibles, tout comme le risque d'inclure des bénéficiaires non-éligibles ou d'exclure des bénéficiaires éligibles.

Actuellement, aucun pays n'a un régime de revenu de base universel en vigueur, bien qu'il y ait eu plusieurs projets pilote à petite échelle et quelques expériences à une plus grande échelle. Deux pays seulement, la Mongolie et l'Iran, ont mis en place des régimes de revenu de base universel nationaux pendant une courte période⁴. Cependant, en pleine crise de la COVID-19, 13 pays ont effectué des transferts d'argent universels et uniques à l'ensemble de leur population adulte. Très souvent, les coûts directs élevés et la nécessité de réformer les systèmes fiscaux et de protection sociale sont cités comme des obstacles majeurs à la mise en œuvre du revenu de base universel.

- Les **allocations-chômage** sont des mesures de soutien aux travailleuse·eur·s qui ont perdu leur emploi ou aux personnes au chômage. Le premier type de prestation de ce genre est le programme d'assurance-chômage. Ce régime est généralement lié à l'emploi formel et est censé protéger les travailleuse·eur·s qui se retrouvent au chômage involontairement. Pour être éligibles, les bénéficiaires doivent avoir contribué au fonds de l'assurance pendant une certaine période. En échange, la personne qui perd son emploi a droit à une compensation pour la durée fixée par la réglementation ou jusqu'à ce qu'elle trouve un autre emploi. Les régimes d'assurance-chômage prévoient généralement un remplacement du revenu, c'est-à-dire un certain pourcentage du revenu antérieur au chômage, conformément à l'objectif de lissage de la consommation. Le deuxième type d'allocation-chômage est l'assistance-chômage. Ce régime met le focus sur la·le travailleuse·eur sans emploi qui n'est pas ou plus éligible pour recevoir l'assurance-chômage. L'éligibilité de ces programmes est généralement conditionnée à l'existence d'un emploi formel antérieur, et leur durée peut être limitée ou non. L'objectif principal des prestations d'assistance est d'assurer un niveau minimum de ressources pendant le chômage de longue durée plutôt que de couvrir la perte de revenus. Par conséquent, les niveaux des indemnités sont généralement inférieurs à ceux de l'assurance-chômage et dépendent moins directement des revenus antérieurs, mais ces régimes restent généralement plus complets que les régimes de revenu de base⁵.

Aperçus

La lutte pour le revenu minimum à Mexico : *Mínimo Vital*

En 2017, lorsque la nouvelle Constitution de Mexico a été ébauchée, de nombreux sujets progressistes y ont été inscrits, y compris le *Salario Mínimo Vital*. L'article 9(2) déclare que : « Toute personne a le droit à un salaire minimum de subsistance [*mínimo vital*] pour garantir une vie digne conformément aux dispositions de cette Constitution ». Il est exigé aussi que le système de politiques sociales conçoive des mécanismes qui concrétisent

³ [Laboratoire de Stanford sur le revenu de base](#).

⁴ Banque mondiale. Exploring Universal Basic Income: [A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices](#) [Exploration du revenu de base universel : un guide pour se frayer un chemin à travers les concepts, les données et les pratiques].

⁵ Immervoll, H. (2010). [Minimum income benefits in OECD countries](#) [Prestations de revenu minimum dans les pays de l'OCDE].

le « droit au salaire minimum de subsistance pour une vie digne en privilégiant les personnes vivant dans des situations de pauvreté, mécanismes qui seront établis selon le critère de progressivité... »⁶.

Malgré cette importante percée juridique, il n'y a eu que peu de progrès depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. Pour que ce droit se concrétise, il faut une loi secondaire (infra-constitutionnelle) qui offre des détails sur la manière dont le *Mínimo Vital* doit être mis en œuvre. Bien que de nombreuses tentatives aient été faites, aucune avancée législative n'a eu lieu.

Pourtant, la société civile continue à exiger sa mise en œuvre. En 2021, WIEGO a publié une note d'information technique où il était question des limites et des possibilités de mise en œuvre d'un *mínimo vital* (universel ou calculé en fonction des ressources) dans la ville de Mexico⁷.

Une conclusion importante de l'étude a été qu'à Mexico, il y a plusieurs petits programmes de subventions en espèces qui visent différents groupes de personnes et qui diminuent ainsi l'efficacité de la politique. Pour favoriser la mise en œuvre, ces subventions devraient être fusionnées dans un seul programme⁸. L'étude nous montre aussi qu'un régime de type universel ne serait pas réalisable à cause des restrictions budgétaires et de la taille d'un tel programme. Il serait possible d'envisager une mise en œuvre progressive de la politique, par groupes, en se rapprochant petit à petit de l'universalité. Cependant, les gouvernements sous-nationaux, comme celui de Mexico, sont plus limités d'un point de vue fiscal que le gouvernement central au moment de mettre en place un système de revenu de base universel, car ils n'ont pas assez d'instruments qui leur permettent d'augmenter les recettes en taxant les riches (l'impôt sur le revenu, par exemple, est un impôt fédéral).

Possibilités d'avoir un revenu de base en Afrique du Sud

En réponse à la COVID-19, l'Afrique du Sud a introduit en mai 2020 une Subvention pour le soulagement des difficultés sociales de 350 ZAR (20 USD) par mois. Au début, le programme était censé durer trois mois, mais il a été étendu jusqu'en avril 2021.

Le montant ne suffisait pas pour remplacer le revenu perdu, puisqu'il ne représentait qu'environ 10 % du salaire minimum national et il se plaçait bien en dessous du seuil de pauvreté alimentaire du pays (624 ZAR). Mais il s'agissait quand même d'une avancée importante en matière de politiques d'assistance sociale en Afrique du Sud⁹. Bien que le pays dispose de nombreux types de subventions, celle-ci a été la première assistance au revenu destinée aux personnes en âge actif. Initialement, elle était adressée aussi à toutes les personnes sans emploi formel et non incluses dans des régimes d'assistance sociale déjà existant, ce qui a permis à beaucoup de travailleuse-eur-s de l'informel d'accéder à la subvention. Malheureusement, un grand nombre de femmes travailleuses de l'informel ont été exclues étant donné leur accès à la subvention de soutien à l'enfance (CSG).

Cela dit, la mise en œuvre de la subvention des « 350 » n'a pas été régulière. Après un an de fonctionnement, le programme a été interrompu en mai 2021. Il a été relancé en août 2021, mais sa portée s'était réduite. Malgré l'inclusion des bénéficiaires de la CSG dans les critères d'éligibilité, ces derniers exigeaient désormais d'avoir un compte bancaire spécial ne pouvant contenir plus de 595 ZAR et dont la titulaire ne devait pas avoir d'emploi, quel que soit son statut. Ceci a signifié l'exclusion des travailleuse-eur-s de l'informel¹⁰. En dépit de ces obstacles, en novembre 2021, 14,5 millions de personnes s'étaient inscrites pour recevoir la subvention¹¹.

⁶ Gouvernement de Mexico. [Constitution politique de Mexico](#).

⁷ Ramírez López, Berenice P. 2021. [Consultation spécialisée pour une étude sur le salaire minimum de subsistance](#). Document de référence de WIEGO n° 19. Manchester, Royaume-Uni : WIEGO.

⁸ Entretien avec Tania Espinoza (23 janvier 2023).

⁹ WIEGO, Asiye eTafuleni (AeT). 2022. La crise de la COVID-19 et l'économie informelle à Durban, en Afrique du Sud : impacts durables et programme de relance. Manchester, Royaume-Uni : WIEGO.

¹⁰ Entretien avec Caroline Skinner (30 janvier 2023).

¹¹ Agence pour la sécurité sociale de l'Afrique du Sud. 10 novembre 2021. Report on Covid-19 Social Relief of Distress Grant [Rapport sur la Subvention pour le soulagement des difficultés sociales liées à la COVID-19].

Même si, en février 2023, le gouvernement a annoncé dans son agenda budgétaire que la subvention de 350 ZAR allait s'étendre jusqu'en mars 2024, il existe des plans pour la remplacer. Aucun détail de la nouvelle politique n'a encore été révélé¹². Le programme a été prolongé pendant près de quatre ans (avec des interruptions), mais un débat est en cours en Afrique du Sud autour du choix de cette mesure de soutien au revenu, par opposition aux programmes de travaux publics, aux programmes de garantie pour la jeunesse ou aux programmes de création d'emplois¹³.

Lors de cette période et dans un contexte de hauts niveaux de chômage, la société civile a fortement insisté sur la création d'un revenu de base universel¹⁴. Les recherches ont montré que la subvention de 350 ZAR soutient les revenus et les moyens de subsistance. Une étude réalisée par WIEGO en collaboration avec le Centre pour le développement social en Afrique (CSDA) sur les commerçant·e·s de l'informel a révélé que cette subvention a eu plusieurs effets économiques multiplicateurs considérables, tels que le fait de permettre aux commerçant·e·s de continuer d'acheter des marchandises aux magasins formels comme les fournisseurs alimentaires locaux ; ou de verser de petites sommes à d'autres travailleuse·eur·s de l'informel, provoquant ainsi que des personnes jusque-là sans emploi participent à leurs économies locales¹⁵.

La subvention en espèces au Brésil avant et après la COVID

Le programme de subventions en espèces phare du Brésil, *Bolsa Família* (PBF), existe depuis 20 ans. Cette politique de revenu de base a été largement saluée comme une réussite dans la lutte contre l'extrême pauvreté. De plus, ses conditionnalités ont aidé à faire hausser les indicateurs de santé (taux de vaccination) et d'éducation (taux de scolarisation). Elle est aussi associée à la construction d'un registre social solide (CadÚnico) et à la fourniture de services d'assistance sociale plus larges que le programme lui-même. Chaque ménage démuné (c'est-à-dire dont le revenu mensuel est inférieur à 35 BRL par personne) a droit à une allocation de base de 89 BRL (18 USD), à laquelle s'ajoute une allocation variable en fonction du nombre d'enfants (jusqu'à trois).

Comme dans la plupart des régimes de revenu de base, le focus a été mis sur les personnes les plus démunies. Le critère relatif au niveau de ressources a exclu du programme un grand nombre de travailleuse·eur·s de l'informel. Jusqu'en mars 2020, chaque famille recevait en moyenne 191 BRL (38 USD) par mois¹⁶. Face à la pandémie, le programme a été confronté à des difficultés et s'est avéré inadapté pour faire face à la perte de revenus de millions de travailleuse·eur·s, en particulier les travailleuse·eur·s de l'informel. En avril 2020, le gouvernement brésilien a lancé *Auxílio Emergencial* (AE), un programme qui offrait des allocations de 600 BRL (120 USD) par travailleuse·eur. Même s'il était toujours un programme de revenu de base sous condition de ressources, le seuil de revenu a été relevé à trois fois le salaire minimum par ménage (3 120 BRL ou 625 USD) ou 520 BRL (105 USD) par personne. Grâce à cela, des millions de travailleuse·eur·s de l'informel qui avaient perdu leur revenu à cause de la pandémie ont pu accéder à l'allocation. En général, 68 millions de personnes ont bénéficié de cette subvention, ce qui signifie que les prestations ont été plus nombreuses et plus importantes que celles du PBF. Officiellement, le PBF existait toujours, mais les bénéficiaires devaient choisir entre les deux.

Après cinq mois, le gouvernement a commencé à supprimer progressivement l'AE en réduisant le montant à la moitié et en augmentant le nombre de conditionnalités, ce qui a exclu 30 millions de bénéficiaires. Le programme a été interrompu début 2021. Mais, face à la pire vague de la pandémie que le pays allait affronter, le gouvernement a remis en place l'AE en avril 2021. Au cours de cette année-là, la prestation moyenne a été réduite à 250 BRL (50 USD).

¹² BusinessTech (23 février 2023). [Government spending R66 billion on social grants – with plans to replace the R350 SRD payouts](#) [Le gouvernement dépense 66 milliards de rands en subventions sociales mais il a des plans pour remplacer les versements de 350 rands correspondant à la Subvention pour le soulagement des difficultés sociales].

¹³ Entretien avec Laura Alfery (9 février 2023).

¹⁴ [Institut pour la justice économique](#).

¹⁵ News24 (2 novembre 2022). [How the special Covid grant helped informal traders to stay afloat](#) [Comment la subvention spéciale pour la COVID-19 a aidé les commerçant·e·s de l'informel à tenir le coup].

¹⁶ [Ministère du développement social du Brésil](#).

Les élections générales de 2022 approchant, le gouvernement a décidé de supprimer l'AE et de remplacer le PBF avec un nouveau régime de revenu de base, le *Auxílio Brasil*. Cette prestation était plus importante que le PBF (400 BRL en moyenne, ou 80 USD, comparés aux 191 BRL du PBF), mais plusieurs autres caractéristiques rendaient le programme plus complexe et problématique, notamment le fait que le montant ne variait pas selon le nombre d'enfants.

Après le changement de gouvernement, la nouvelle administration a recréé le PBF, garanti la prestation de 600 BRL en moyenne, et inclus des subventions de 150 BRL par enfant de moins de six ans. Par rapport à l'ancienne version, il n'y a plus de restriction quant au nombre d'enfants pour lesquels des prestations peuvent être demandées. Ceci implique que le montant peut potentiellement atteindre celui de l'AE. Ce dernier était perçu à titre individuel (600 BRL par personne, ou 1200 BRL dans une famille de deux travailleuse·eur·s adultes). Le nouveau PBF est payé aux familles (600 BRL par ménage), mais grâce aux subventions par enfant, beaucoup de familles reçoivent 1200 BRL¹⁷. Par ailleurs, le gouvernement a innové en ajoutant au nouveau PBF des programmes d'emploi. Cette innovation est encore en phase pilote et sera lancée dans une ville, Teresina, où les bénéficiaires enregistré·e·s dans le CadÚnico auront accès à des formations professionnelles et à des emplois formels à durée déterminée, en partenariat avec des entreprises de la grande distribution.

Le changement le plus significatif est que les familles bénéficiaires dont le revenu augmente et dépasse le seuil de revenu peuvent continuer à recevoir la prestation si le revenu ménager par personne est inférieur à la moitié du salaire minimum (651 BRL ou 130 USD). Pendant 24 mois, ces familles recevront 50 % du montant de la prestation. En outre, les familles qui dépassent ce seuil de revenu plus élevé ne sont pas éliminées du registre CadÚnico et, si leur revenu redescend sous ce seuil, elles sont les premières à être réintégrées dans le programme¹⁸. Grâce à ces caractéristiques, beaucoup de travailleuse·eur·s de l'informel bénéficieront probablement du régime, même si ce groupe n'en est pas la cible spécifique.

Cela dit, malgré l'amélioration de la conception du régime et l'extension verticale significative, les conditionnalités visent encore les familles en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. La pandémie a imposé une mise à jour du PBF et le programme de subventions en espèces d'urgence a mis en évidence la nécessité d'une prestation plus adéquate. Ces réponses à la crise ont montré les effets socioéconomiques positifs de l'intégration des travailleuse·eur·s de l'informel. En 2020, 13 millions de personnes sont sorties de la pauvreté¹⁹. D'autres études ont conclu aussi que l'AE a réduit les inégalités en atténuant la pauvreté chez les personnes d'ascendance africaine et les populations autochtones.

¹⁷ UOL (4 avril 2023). [Com novo Bolsa Família, mãe troca ovo por peixe e carne e compra fraldas](#) [Avec la nouvelle *Bolsa Família*, une mère échange ses œufs contre du poisson et de la viande et achète des couches].

¹⁸ O Globo (23 février 2023). [Novo Bolsa Família : Ministério começa programa para garantir empregos a beneficiários](#) [Nouvelle *Bolsa Família* : le ministère lance un programme visant à garantir des emplois aux bénéficiaires].

¹⁹ Protection sociale pour les travailleuse·eur·s de l'informel : tendances et changements. [Note d'information sur la Protection sociale n° 3](#).

À propos de WIEGO

Femmes dans l'Emploi Informel : Globalisation et Organisation (WIEGO, pour son sigle en anglais) est un réseau mondial consacré à promouvoir l'autonomisation des personnes travailleuses démunies – en particulier des femmes – dans l'économie informelle afin de garantir leurs moyens de subsistance. Nous considérons que toutes les personnes travailleuses doivent avoir les mêmes droits, opportunités économiques et protections, ainsi qu'être en mesure de s'exprimer sur un pied d'égalité. Pour favoriser le changement, WIEGO vise à améliorer les statistiques et élargir les connaissances sur l'économie informelle, à créer des réseaux et renforcer les capacités des organisations des travailleuses et travailleurs de l'informel et, en collaboration avec ces réseaux et organisations, à influencer les politiques locales, nationales et internationales. Visitez <http://www.wiego.org/fr>