

Protection sociale des travailleuse·eur·s de l'informel : Tendances et changements

Qu'entendons-nous par protection sociale universelle ?

Introduction

Dans les grandes lignes, une couverture universelle de protection sociale implique que toute personne dans la société est prise en charge de manière appropriée par les politiques et les programmes de protection sociale. Pour l'Organisation internationale du Travail (OIT), la protection sociale universelle « désigne les actions et mesures visant à progressivement mettre en place et à maintenir des systèmes de protection sociale adaptés au contexte national qui soient complets, financés de manière durable et fournissent une protection adéquate tout au long de la vie ». ¹ La protection sociale universelle vise ainsi à garantir l'accès équitable de TOUTE la population et à la protéger tout au long de la vie contre la pauvreté et les risques mettant en péril ses moyens de subsistance et son bien-être. ²

De nombreuses organisations et spécialistes de tous horizons parlent de protection sociale universelle, mais leurs visions quant à la manière d'y parvenir sont très différentes. Dans cette note d'information, nous allons examiner comment envisagent la question deux des principales parties à ce débat, le Groupe de la Banque mondiale et l'OIT, et ce afin de mieux comprendre en quoi les deux interprétations diffèrent.

Le débat entre la Banque mondiale et l'OIT

Nous pouvons résumer ce débat en identifiant les principales positions en matière de protection sociale universelle défendues par deux organisations internationales : l'OIT (Organisation internationale du Travail) et le Groupe de la Banque mondiale. Ces positions sont présentées dans les grandes lignes ; cela comportera des nuances, bien entendu, mais cette note vise à fournir un simple résumé.

Le tableau ci-après résume les différentes approches de la protection sociale universelle défendues par chaque organisation :

Aspects	OIT	Banque Mondiale
Quel est le rôle de l'état ?	Financer et appliquer les systèmes de protection sociale universelle.	Réguler les plans privés ; faciliter et créer des régimes de protection sociale (rôle plus restreint) ; collecter les impôts pour l'assistance sociale.
Quel est le modèle ?	Tout le monde devrait être pris en charge par des régimes de protection sociale, idéalement constitués d'une combinaison de régimes d'assistance sociale et d'assurance sociale.	Mise en place d'un filet de sécurité de base pour les personnes les plus démunies et de mécanismes d'assurance privée pour les personnes qui ne vivent pas dans la pauvreté, tout en limitant l'extension des régimes d'assurance sociale déjà existants.

¹ OIT, « Explications du Bureau concernant la protection sociale universelle », Commission chargée de la discussion récurrente, CIT, 2021. Disponible sur : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_803049.pdf

² C. Dankmeyer, « Universal Social Protection – What it means and why it concerns all of us » [Protection sociale universelle - Ce qu'elle signifie et pourquoi elle nous concerne tous], *Development Matters*, OCDE, 2019. Disponible sur : oecd-development-matters.org/2019/02/06/universal-social-protection-what-it-means-and-why-it-concerns-all-of-us/

Aspects	OIT	Banque Mondiale
Portée de l'état ?	Extension horizontale et verticale.	Extension horizontale.
Qui paie ?	Les employeuse·eur·s, les travailleuse·eur·s et le gouvernement financent la protection sociale par le biais des impôts et des cotisations d'assurance sociale.	Les gouvernements financent par des recettes fiscales, lesquelles peuvent provenir de l'augmentation des impôts sur la consommation (par exemple, la TVA) ou en veillant sur le respect des obligations fiscales dans le secteur informel. Les charges patronales ne devraient pas s'avérer trop élevées, car il est souvent argumenté que cela accroît le coût du travail et décourage la création d'emplois.
Droits du travail ?	Reposant sur les normes de travail de l'OIT.	Peu de référence aux normes de travail de l'OIT.
	Dialogue social et tripartisme.	Aucune mention du dialogue social/ tripartisme.
Qui gère ?	Régimes d'assurance sociale, retraite et assurance maladie, gérés par le gouvernement, au contrôle tripartite.	Encourage les travailleuse·eur·s à cotiser à des régimes privés de retraite et d'assurance maladie, sans représentation des travailleuse·eur·s.
Qui est compris·e dans les transferts d'argent ?	Tout le monde devrait bénéficier des transferts d'argent universels.	Les personnes vivant dans la pauvreté devraient être prises en charge par des filets de sécurité ciblés.

Ces organisations partagent certaines idées communes, notamment en ce qui concerne quelques tendances générales, des diagnostics et des défis liés à la protection sociale. Par exemple, l'OIT et la Banque mondiale conviennent que la protection sociale ne couvre pas la majorité des travailleuse·eur·s de nos jours. Elles reconnaissent en particulier que les travailleuse·eur·s de l'économie informelle ne bénéficient pas de la protection sociale. De plus, elles considèrent également que la relation d'emploi standard n'est pas la norme et que les formes atypiques de travail ne cessent pas d'augmenter. Enfin, elles affirment que la protection sociale universelle est nécessaire pour forger un contrat social.

Cependant, il existe de très grandes différences quant à l'approche adoptée par chacune d'entre elles pour universaliser la protection sociale ; elles ne s'entendent pas non plus sur la façon de concrétiser un système de protection sociale universalisé. Ces différences sont le reflet des points de vue distincts de l'OIT et la Banque mondiale sur le rôle que devrait jouer l'État, mais aussi sur la manière dont celui-ci devrait être financé et sur la question de savoir si le système devrait ou non reposer sur une plus grande solidarité, telle que l'assurance sociale.

Une différence essentielle concerne la couverture. La Banque mondiale préconise un modèle de protection sociale universelle à plusieurs couches, axé sur l'extension horizontale. En d'autres termes, les gouvernements devraient veiller à ce qu'une certaine forme de couverture soit accordée à une plus large base de la population, puis différentes couches de prestations plus importantes devraient être mises en place, financées et fournies par des organismes privés, afin de répondre aux besoins des groupes les plus aisés de la population.

En ce qui concerne la couche inférieure, la Banque mondiale indique qu'il faudrait garantir aux personnes les plus démunies et/ou celles touchées par des pertes catastrophiques une prestation minimale définie, financée par les dépenses publiques générales. Il s'agit de ce que l'on appelle le filet de sécurité, c'est-à-dire des prestations minimales d'assistance sociale. De nombreux pays dans le monde – tels que l'Éthiopie, l'Indonésie,

le Pakistan et les Philippines – ont ainsi étendu la protection à un plus grand nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou étant vulnérables à celle-ci, indépendamment de leur situation dans la profession.

À mesure que l'on monte dans l'échelle, elle préconise un régime obligatoire et individuellement financé, « suffisamment facilitant », à des prestations définies minimales et équitables d'un point de vue actuariel. Ces prestations devraient, d'une part, être suffisantes pour assurer un revenu supérieur au minimum, mais, d'autre part, elles ne devraient pas s'avérer trop généreuses afin de « se prémunir contre l'aléa moral ». Le Chili et le Singapour offrent des exemples de pays ayant adopté cette approche.

Pour la couche suivante, la Banque mondiale préconise des régimes contributifs volontaires, financés par le secteur privé, dans lesquels le rôle de l'État consisterait simplement à « donner un coup de coude » et d'encourager l'adoption de ce régime. Enfin, pour la couche supérieure, elle plaide en faveur de régimes purement volontaires, financés par le secteur privé, dans lesquels l'État n'aurait pour rôle que de réglementer l'offre du marché en matière d'épargne et d'assurance sécurisées.³ On trouve des exemples de cette approche dans les pays développés, tels que la Nouvelle-Zélande, avec son système d'épargne-retraite appelé *Kiwi Saver*, et dans les pays en voie de développement, tels que le Kenya, avec des dispositifs d'engagement via des plateformes de paiement par téléphone. Lorsque des régimes d'assurance sociale sont déjà en place, la Banque mondiale recommande de réduire les charges patronales afin de diminuer le coût du travail et d'attirer davantage d'investissements du secteur privé. Elle voit les cotisations sociales comme un impôt dû par les employeuse·eur·s, plutôt que de les considérer comme une forme de protection au bénéfice tant des travailleuse·eur·s que des employeuse·eur·s contre les crises et les risques tout au long du cycle de la vie.

L'approche de l'OIT est très différente : elle repose sur les droits humains et les droits du travail donnant accès à la protection sociale, y compris la notion de socles de protection sociale définis au niveau national (*Recommandation n°202 sur les socles de protection sociale* de l'OIT). Une différence essentielle, par rapport à l'idée de la Banque mondiale d'un filet de sécurité, tient au fait que les socles de protection sociale sont plus complets. Ils comprennent quatre garanties essentielles : 1) l'accès à l'assurance-maladie de base pour toutes et tous ; 2) la sécurité des revenus pour les enfants ; 3) l'assistance sociale pour les travailleuse·eur·s sans emploi, dans le sous-emploi ou les plus démunie·e·s ; et 4) la sécurité des revenus pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées. Le Brésil, le Mexique et le Mozambique offrent des exemples de pays ayant fixé des socles de protection sociale au niveau national.⁴ Ces socles sont ensuite complétés par une deuxième couche de protection, grâce à une assurance sociale obligatoire ou des prestations de sécurité sociale d'un niveau garanti pour les contribuables.

Il est important de faire ici une distinction entre l'assurance sociale et l'assurance privée. La première désigne des régimes gérés par l'État dans lesquels des cotisations sociales sont versées par les employeuse·eur·s, les salarié·e·s et l'État afin de garantir le droit aux prestations d'assurance sociale (telles que l'assurance maladie, les aides parentales, le chômage et la retraite). Ces régimes sont souvent obligatoires et fondés sur le droit.⁵ Étant donné que toute personne inscrite, soit employée ou employeuse, cotise au régime, les cotisations des personnes à hauts revenus subventionnent celles à bas revenus ; ce qui permet une plus grande solidarité sociale.

En revanche, les régimes d'assurance privée ne sont pas gérés par l'État et peuvent comporter tout autant des régimes de retraite privés à grande échelle que des régimes de micro-assurance plus restreints. Les cotisations aux assurances privées sont souvent volontaires et ne reposent pas sur les principes de financement collectif et de solidarité. Les régimes d'assurance volontaire, tels que ceux-ci, se situent dans le niveau supérieur de protection, selon l'approche de l'OIT.

³ T. Packard, U. Gentilini, M. Grosh, P. O'Keefe, D. Robalino et I. Santos, « Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work » [Protéger tout le monde : le partage des risques pour un monde du travail diversifié et en voie de diversification], *Human Development Perspectives*, Washington, DC, Banque mondiale, 2019. Disponible sur : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32353>

⁴ OIT, PNUD, « Successful Social Protection Floor Experiences » [Expériences réussies de socles de protection sociale], *Sharing Innovative Experiences*, vol. 18, 2011. Disponible sur : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_20840.pdf

⁵ WIEGO, Glossaire sur la protection sociale, 2021. Disponible sur : https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO_SocialProtection_Glossary_FR_10Aug2021.pdf

Une autre différence par rapport à la Banque mondiale tient au fait que l'OIT adopte une approche plus évolutive dans le temps, de la protection sociale universelle. Elle établit que « les pays devraient assurer progressivement des niveaux plus élevés de sécurité sociale au plus grand nombre de personnes possible et ce dès que possible »,⁶ en tenant compte des « capacités contributives ». Ce serait grâce à ce « mélange de régimes contributifs et non contributifs » que le « chaînon manquant » – les travailleuse-eur-s dans l'économie informelle – serait pris en charge, défend l'OIT.⁷ C'est un autre exemple de la façon dont la perspective de l'OIT recommande non seulement une plus grande extension verticale (c'est-à-dire un niveau plus élevé de protection sociale), mais aussi une extension horizontale (l'étendue de couverture de la population), alors que la Banque mondiale ne se concentre que sur cette dernière.

Enfin, les programmes d'assurance sociale financés par les cotisations des employeuse-eur-s et des travailleuse-eur-s peuvent libérer un espace plus important dans le budget public pour des programmes d'assistance sociale, qui dépendent de la fiscalité générale. Cela peut même offrir des subventions croisées à ces programmes, remplissant une fonction redistributive importante. Par exemple, le Régime national d'assurance maladie du Ghana utilise les cotisations de la sécurité sociale du secteur formel pour financer l'accès des travailleuse-eur-s de l'informel. Les régimes d'assurance sociale font en sorte également que les employeuse-eur-s contribuent à la protection des personnes, dont le travail leur permet d'en tirer profit – une protection que les employeuse-eur-s sont plus susceptibles de pouvoir éviter via la fiscalité générale.

⁶ OIT, « Explications du Bureau concernant la protection sociale universelle », Commission chargée de la discussion récurrente, CIT, 2021. Disponible sur : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_803049.pdf

⁷ L. Alfery et R. Moussié, « The ILO World Social Protection Report 2017–19: An Assessment » [Le rapport mondial de l'OIT sur la protection sociale 2017-19 : une évaluation], *Development and Change*, vol. 51, n°2, pp. 683-697, 2019. Disponible sur : onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12563

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 français.wiego.org

