



Protection sociale et secteur  
informel dans les pays africains :  
**évaluation prospective  
des régimes contributifs**



Le PNUD en collaboration avec l'OIT.

### Droits d'auteur et avertissements

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Organisation des Nations Unies, y compris du PNUD, ni des États membres de l'Organisation des Nations Unies.

**Citation recommandée :** PNUD (2021). Protection sociale et secteur informel dans les pays africains : évaluation prospective des régimes contributifs.

New York. Détenteur des droits d'auteur : PNUD (2021).

### Photos:

**Page 3** poco\_bw / iStock; **Page 6** Morgan Trimble / Alamy Stock Photo; **Page 10** imageBROKER / Alamy Stock Photo; **Page 13** Jake Lyell / Alamy Stock Photo; **Page 14-15** roman023 / iStock; **Page 18** Kalahari Stuart / Alamy Stock Photo; **Page 20-21** Catherine Leblanc / iStock; **Page 24-25** sugar0607 / iStock; **Page 29** Jake Lyell / Alamy Stock Photo; **Page 32** ERIC LAFFORGUE / Alamy Stock Photo; **Page 34-35** Design Pics Inc / Alamy Stock Photo; **Page 37** LatitudeStock / Alamy Stock Photo; **Page 39** Mile 91 / Ben Langdon / Alamy Stock Photo; **Page 40-41** Joerg Boethling / Alamy Stock Photo; **Page 44-45** Ilene Perlman / Alamy Stock Photo; **Page 46-47** Kalahari Stuart / Alamy Stock Photo; **Page 49** Olivier Asselin / Alamy Stock Photo; **Page 52** robertharding / Alamy Stock Photo; **Page 59** jbdodane / Alamy Stock Photo; **Page 64** Alissa Everett / Alamy Stock Photo; **Page 70** Oleksandr Rupeta / Alamy Stock Photo; **Page 76** Ilene Perlman / Alamy Stock Photo; **Page 85** imageBROKER / Alamy Stock Photo; **Page 87** Ariadne Van Zandbergen / Alamy Stock Photo; **Page 90** BSIP SA / Alamy Stock Photo; **Page 92-93** ton koene / Alamy Stock Photo; **Page 99** Fernando Quevedo de Oliveira / Alamy Stock Photo; **Page 100-101** robertharding / Alamy Stock Photo



Design, layout and production by Phoenix Design Aid A/S, a CO2 neutral company accredited in the fields of quality (ISO 9001), environment (ISO 14001) and CSR (DS 49001) and approved provider of FSC™ certified products. Printed on environmentally friendly paper without chlorine and with vegetable-based inks. The printed matter is recyclable.

Protection sociale et secteur  
informel dans les pays africains :  
**évaluation prospective  
des régimes contributifs**

Table des  
**MATIÈRES**





AVANT-PROPOS .....	8
REMERCIEMENTS .....	11
RÉSUMÉ .....	12
INTRODUCTION .....	16
<b>PREMIÈRE PARTIE : RÔLE DE L'ÉTAT</b> .....	22
Conception de stratégies pour l'extension de la protection sociale :	
l'importance des données et des informations .....	22
Création d'un environnement propice à la couverture des travailleurs jusqu'alors non couverts :	
lois et politiques .....	26
Adaptation du mode de financement des régimes de protection sociale à la situation des	
travailleurs informels .....	30
<i>Simplification et adaptation des cotisations aux conditions socioéconomiques</i>	
<i>prévalentes dans l'économie informelle</i> .....	30
<i>Abondement des cotisations</i> .....	31
<i>Choix des cotisants : les autres relations économiques comme source de</i>	
<i>cofinancement des cotisations des travailleurs</i> .....	32
<i>Promotion de l'égalité des genres par le biais du financement</i> .....	33
Adoption de mesures destinées à favoriser l'accès aux régimes de protection sociale .....	36
Surveillance du respect des règles, mise en place de mesures incitatives et organisation	
d'un suivi et d'une évaluation .....	37
Instauration de la confiance .....	38
<b>DEUXIÈME PARTIE : CONTEXTE NORMATIF DE L'EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE</b>	
<b>AUX TRAVAILLEURS INFORMELS</b> .....	42
<b>TROISIÈME PARTIE : ÉTUDES DE CAS PAR PAYS</b> .....	48
Contexte .....	50
Extension du NHIS aux travailleurs informels : moteurs et principales innovations .....	52
Évaluation du NHIS du Ghana .....	53
<b>TOGO : Mise en place de différentes initiatives pour intégrer les travailleurs informels</b>	
au système de sécurité sociale .....	56
Contexte .....	56
Conception des régimes de sécurité sociale et des innovations .....	58
Évaluation des efforts du Togo visant à étendre la protection sociale aux	
travailleurs informels .....	60

<b>KENYA</b> : Évaluation du régime de retraite Mbao après dix ans d'existence .....	62
Contexte.....	62
Présentation du régime de retraite <i>Mbao</i> .....	65
Évaluation du régime de retraite <i>Mbao</i> .....	66
<b>ZAMBIA</b> : Extension du régime de retraite national aux travailleurs informels .....	68
Contexte.....	68
Conception du régime et innovation .....	70
Évaluation du régime de la NAPSA .....	71
<b>RWANDA</b> : Extension du régime d'assurance maladie et de retraite à l'économie informelle.....	74
Contexte.....	74
Régime d'assurance maladie à assise communautaire (CBHI) du Rwanda .....	76
Programme d'épargne retraite <i>Ejo Heza</i> .....	77
Évaluation du programme <i>Ejo Heza</i> .....	78
<b>TANZANIA</b> : Caisse nationale de sécurité sociale et régime national du secteur informel .....	80
Contexte.....	80
Conception du régime et innovation .....	83
Évaluation des efforts de la Tanzanie visant à étendre la protection sociale aux travailleurs du secteur informel.....	84
<b>TUNISIA</b> : Le programme <i>Ahmini</i> et l'affiliation des travailleuses dans les zones rurales .....	86
Contexte.....	86
Évaluation du programme <i>Ahmin</i> .....	89
<b>QUATRIÈME PARTIE : PROGRÈS ET LACUNES</b> .....	94
Recherche et élaboration de stratégies .....	94
Création d'un environnement favorable .....	95
Financement adaptable .....	96
Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale.....	97
Surveillance du respect des règles et mise en place de mesures incitatives .....	98
Instauration de la confiance .....	98
<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	102
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	104



Protection sociale et secteur  
informel dans les pays africains :

# ÉVALUATION PROSPECTIVE DES RÉGIMES CONTRIBUTIFS

# Protection sociale et secteur informel dans les pays africains : **évaluation prospective des régimes contributifs**

## AVANT-PROPOS

La pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) a bouleversé la vie et déstructuré les moyens de subsistance de millions de travailleurs de l'économie informelle dans le monde entier, en particulier en Afrique. N'ayant pas accès à la protection sociale, nécessaire pour atténuer les chocs, les travailleurs journaliers, les vendeurs présents dans les marchés ainsi que les employés de maison et leur famille n'ont guère de moyens de faire face aux conséquences économiques, sociales et sanitaires de la pandémie. Si tous les travailleurs de l'économie informelle ne sont pas pauvres, la plupart d'entre eux sont très vulnérables à la pauvreté car ils perçoivent des revenus faibles et irréguliers. Ils ne sont pas couverts par le système d'assurance sociale accessible aux travailleurs de l'économie formelle ni par les programmes d'assistance sociale réservés aux plus démunis. Cette situation doit changer.

Il est urgent de garantir une protection adaptée à tous les travailleurs, quel que soit leur statut professionnel. De nombreux pays d'Afrique ont mis en place des mesures temporaires pour protéger les revenus et les moyens de subsistance pendant la pandémie, mais ces initiatives ne suffisent pas. Il est nécessaire de transformer les systèmes de protection sociale de manière à combler leurs lacunes, afin que tous les individus bénéficient de systèmes et de mesures de protection sociale, comportant des planchers, conformément à la cible 3 de l'objectif de développement durable 1.

Les États ont un rôle essentiel à jouer pour renforcer la couverture des systèmes de protection sociale et l'inclusion des travailleurs et travailleuses de l'économie informelle parmi leurs bénéficiaires. L'atteinte de ce dernier objectif repose sur un compromis délicat entre la réponse à leurs besoins immédiats, exacerbés par la crise actuelle, et la garantie d'une protection à long terme. En collaboration avec les acteurs nationaux concernés, notamment les partenaires sociaux, les gouvernements doivent donc élaborer des politiques et des stratégies, mais aussi renforcer et préserver l'espace budgétaire consacré à la protection sociale, en ciblant systématiquement l'économie informelle. Les États ont déjà commencé à prendre des mesures en ce sens ; il leur faut à présent les accélérer et agir de manière plus rapide et plus résolue, comme l'exige le contexte actuel de pandémie.

Les études de cas présentées dans ce rapport montrent les progrès considérables réalisés dans la région en faveur des travailleurs de l'économie informelle, y compris les travailleurs indépendants. Les gouvernements africains étudient des approches innovantes pour étendre la couverture de l'assurance sociale aux travailleurs de l'économie informelle. Parmi ces innovations figurent notamment l'extension de la couverture juridique et réelle, l'amélioration de la qualité des prestations et des services, la création de nouveaux régimes, des mesures visant à rendre les cotisations plus durables sans accroître leur coût ni diminuer la souplesse du système, des mesures visant

à garantir l'adéquation des prestations proposées ainsi que la simplification et la numérisation des procédures administratives.

Cependant, ce rapport met également en lumière les obstacles importants qu'il faut encore surmonter. Il est essentiel d'imaginer des approches innovantes, qui puissent être mises au point et déployées à grande échelle rapidement afin d'accroître la couverture. Cependant, il est encore plus important d'augmenter la pérennité financière des régimes émergents, en s'appuyant sur les cotisations des employeurs et des entreprises de l'ensemble de la chaîne de production, celles des travailleurs et les financements publics. Il est indispensable de renforcer la synergie et la coordination entre les secteurs et les ministères, ainsi qu'avec les partenaires sociaux, pour mettre en place des passerelles entre les régimes contributifs et non contributifs en vue de créer un système global de protection sociale. Tous les acteurs doivent participer au processus de préparation à l'élaboration de stratégies pour assurer la couverture des travailleurs de l'économie informelle. Cette étape est particulièrement importante pour les secteurs dans lesquels les femmes représentent généralement la majorité des travailleurs, par exemple l'agriculture, les emplois de maison et le commerce dans les rues et sur les marchés : en effet, leur voix et leur capacité d'action collectives à la portée étendue favoriseront la demande en faveur de systèmes de protection sociale tenant compte des disparités entre les genres, ce qui n'est pas le cas de la plupart des

régimes présentés dans ce rapport. Il faudra renforcer les cadres stratégiques et juridiques, les capacités des institutions ainsi que les financements durables, en vue de garantir le caractère prioritaire de la couverture pour les institutions nationales et sa durabilité.

Les partenaires nationaux et internationaux doivent faire tout leur possible pour soutenir les solutions proposées par les pays du continent africain et mettre en place des innovations qui les aideront à vaincre les obstacles structurels en raison desquels tant de personnes sont laissées de côté et ne bénéficient pas d'une protection sociale adaptée. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'engagent à agir conjointement en faveur de cet objectif crucial et ont déjà pris des mesures pour approfondir leur collaboration à cet égard. Nous espérons que ce rapport donnera aux décideurs, aux syndicats de travailleurs et d'employeurs, à la société civile, aux acteurs du monde universitaire et aux partenaires de développement sur le continent africain des informations utiles dans le cadre de leurs efforts visant à étendre la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle.

Ahunna Eziakonwa  
Administratrice assistante  
Directrice du  
Bureau régional du PNUD en Afrique

Cynthia Samuel-Olonjuwon  
Directrice générale adjointe  
Directrice régionale  
Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique



## REMERCIEMENTS

La présente étude a été rédigée par Laura Alferts (directrice du programme de protection sociale du réseau Femmes dans l'emploi informel : globalisation et organisation [*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*, WIEGO]) et coordonnée par Renata Nowak-Garmer (spécialiste du programme de protection sociale et d'emploi de l'équipe chargée de la croissance inclusive du centre de services régional pour l'Afrique du PNUD). L'autrice tient à remercier Rachel Moussié, Cyrus Afshar, Phoebe Moyo et Valance Wessels pour leur contribution précieuse à l'élaboration du document de référence.

La présente étude s'appuie sur des entretiens avec des informateurs clés, qui ont fait part de leurs connaissances spécifiques concernant l'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie et en Zambie. L'autrice est particulièrement reconnaissante envers les réviseurs, qui ont consacré du temps et apporté leur expertise pour parfaire cette étude : Andrew Allieu (spécialiste de la protection sociale de l'équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent, bureau de pays de l'OIT à Pretoria), Pascal Annycke (spécialiste de la sécurité sociale de l'équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent, bureau de pays de l'OIT au Caire), Dramane Batchabi (spécialiste technique de la protection sociale de l'équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent, bureau de pays de l'OIT à Dakar), Christina Behrendt (responsable de l'unité des politiques sociales du département de la protection sociale de l'OIT à Genève), Joana Borges Henriques (spécialiste technique de la protection sociale de l'équipe d'appui technique de l'OIT au travail décent, bureau de pays de l'OIT à Yaoundé), Luis Frota (OIT), Usman Iftikhar (spécialiste des politiques de l'équipe chargée de l'économie et de la pauvreté du centre de services régional pour l'Afrique du PNUD/Centre de services régional pour l'Afrique), Mwenya Kapasa (coordinatrice de projets nationaux de l'OIT en Zambie), Guillermina

Martin (spécialiste des politiques d'égalité des genres du centre de services régional pour l'Afrique des bureaux de pays du PNUD/Centre de services régional pour le Panama), Patience Matandiko (coordinatrice de projets nationaux de l'OIT en Zambie), Joseph Momo (responsable de l'équipe de programmation régionale du bureau régional de l'OIT pour l'Afrique à Abidjan), Quynh Anh Nguyen (responsable technique de la protection sociale du département de la protection sociale de l'OIT à Genève), Renata Nowak-Garmer (centre de services régional pour l'Afrique du PNUD), Marius Olivier (directeur de l'Institut Max-Planck de droit social et de politique sociale), Céline Peyron Bista (conseillère technique principale du département de la protection sociale de l'OIT à Genève), Aroa Santiago (spécialiste de l'égalité des genres dans le cadre du développement économique au PNUD) et Ben Slay (économiste hors classe du bureau régional pour l'Europe et pour la Communauté d'États indépendants du PNUD).

Nos collègues du centre de services régional pour l'Afrique du PNUD Liya Abraham (administratrice auxiliaire de programme régional) et Petra Bezdeková (responsable auxiliaire de la protection sociale et de l'emploi) ont apporté un soutien essentiel à la coordination et au processus d'édition. Nous tenons également à remercier Sirgut Assefa pour son appui administratif et logistique considérable, ainsi que la précédente responsable de l'équipe chargée de la croissance inclusive du centre de services régional pour l'Afrique du PNUD, Alessandra Casazza, pour sa direction et son soutien tout au long de ce projet.

L'édition de ce rapport a été assurée par Strategic Agenda et la mise en page et la conception graphique par Phoenix Design.

# Protection sociale et secteur informel dans les pays africains : évaluation prospective des régimes contributifs

## RÉSUMÉ

À l'échelle mondiale, 61 % de la population en âge de travailler, soit deux milliards de femmes et d'hommes, contribuent à l'économie informelle. En Afrique subsaharienne, l'emploi informel représente ainsi 86 % de l'emploi total des hommes et 92 % de celui des femmes (Organisation internationale du Travail [OIT], 2018c). L'OIT estime que 82 % des habitants d'Afrique subsaharienne n'ont pas accès à un système de protection sociale (OIT, 2017b). Les travailleurs informels, qui échappent à la fois aux aides destinées aux plus pauvres et à la protection sociale liée aux emplois formels, constituent une large part des personnes qui n'ont pas accès à la protection sociale, formant ainsi un « chaînon manquant ».

Au cours de la dernière décennie, et en particulier ces dernières années, les gouvernements africains se sont efforcés de mettre en place toute une gamme de régimes de protection sociale contributifs afin de couvrir les travailleurs de l'économie informelle (Guyen, 2019 ; OIT, 2019b). Le présent rapport vise à donner une vue d'ensemble critique et de haut niveau des pratiques en matière d'extension de la couverture dans la région. Des études de cas portant sur sept pays montreront ainsi les différentes possibilités de conception de ces systèmes émergents. Ces études de cas présentent les dispositifs suivants :

- le régime national d'assurance maladie du Ghana ;
- les régimes d'aide mutuelle à assise sectorielle du Togo ;
- le régime de retraite *Mbao* du Kenya ;
- le régime national de retraite de la Zambie ;
- le régime d'épargne à long terme *Ejo Heza* du Rwanda ;
- le Fonds national de sécurité sociale de la Tanzanie ;
- le dispositif *Ahmini* de la Tunisie.

Le rapport met en lumière des tendances positives, notamment en matière de collecte de statistiques nationales sur le travail informel et de collaboration avec les travailleurs informels en vue d'adapter la conception et la mise en œuvre des programmes. Parmi les plus importants progrès accomplis figurent les initiatives visant à réduire et assouplir les cotisations requises, à améliorer les prestations disponibles et à tirer parti des innovations technologiques pour diminuer les coûts de transaction (ces efforts doivent toutefois être poursuivis avec précaution afin de veiller à inclure les personnes qui n'ont pas accès aux technologies en question). Certains gouvernements ont également fait preuve d'ambition et de volonté s'agissant de l'instauration de la confiance et de la sensibilisation aux régimes contributifs de protection sociale.

Néanmoins, le rapport révèle aussi la persistance de difficultés et de lacunes considérables auxquelles il faut remédier. La plupart des systèmes étudiés dans le présent document sont vulnérables justement parce qu'ils ne sont destinés qu'aux travailleurs informels : cela signifie que leur base de mutualisation des risques est trop étroite et qu'ils ne bénéficient pas des avantages liés au financement croisé entre travailleurs formels et informels. Tenter plus consciemment d'établir des liens entre les régimes contributifs et non contributifs pourrait par ailleurs susciter une plus grande solidarité. Comme l'explique le présent rapport, ces mesures pourraient accroître fortement l'inclusion des femmes dans le système de protection sociale. Par ailleurs, la représentation institutionnelle par le biais de structures tripartites ainsi que les approches ascendantes, dont le régime de retraite *Mbao* du Kenya donne un exemple clair, sont essentielles pour que les travailleurs informels perçoivent le gouvernement comme une entité collaboratrice dans le cadre de

ce processus. L'amélioration de leur représentation par des organisations de travailleurs informels, en particulier dans les secteurs où les emplois sont majoritairement occupés par des femmes (tels que l'agriculture, le commerce dans les rues et sur les marchés ainsi que les emplois de maison) pourrait entraîner une demande accrue en dispositifs de protection quant à la maternité, pour l'heure absents de la plupart des systèmes étudiés.

À partir de cette analyse, le rapport recommande les mesures suivantes :

1. s'intéresser davantage aux solutions de financement qui ne consistent pas uniquement à laisser les travailleurs informels vulnérables financer leur propre protection sociale ;
2. harmoniser davantage les régimes contributifs et non contributifs ;
3. concevoir les régimes de protection sociale de manière à ce qu'ils tiennent davantage compte des questions de genre ;
4. accorder la priorité à la participation des travailleurs informels au dialogue social ainsi qu'à la conception et à la supervision des régimes ;
5. inclure dans les approches de protection sociale visant les travailleurs informels des mesures d'autonomisation économique combinées dépassant les prestations liées à l'assurance sociale.





# INTRO DUCTION TION



## Introduction

À l'échelle mondiale, 61 % de la population en âge de travailler, soit deux milliards de femmes et d'hommes, contribuent à l'économie informelle. En Afrique subsaharienne, l'emploi informel représente ainsi 86 % de l'emploi total des hommes et 92 % de celui des femmes (OIT, 2018c). Si tous les travailleurs de l'économie informelle ne sont pas pauvres, la plupart d'entre eux vivent dans la pauvreté, ne percevant que des revenus faibles et irréguliers et ne bénéficiant d'aucune protection sociale ni d'aucune protection des travailleurs (OIT, 2018c). L'OIT estime que 82 % des habitants d'Afrique subsaharienne n'ont pas accès à un système de protection sociale (OIT, 2017b). L'universalisation de la couverture de la protection sociale constitue donc un objectif de plus en plus prioritaire pour les gouvernements comme pour les organismes multilatéraux. Des efforts considérables ont été accomplis en matière de recherche, d'élaboration de politiques et d'investissement pour mettre à l'essai et institutionnaliser des régimes d'assistance sociale destinés à protéger les personnes qui ne peuvent pas tirer parti du marché pour subvenir à leurs propres besoins – il s'agit notamment des enfants vulnérables et pauvres, des personnes en situation de handicap et des personnes âgées (Banque mondiale, 2018 ; Barrientos, 2013). L'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle a fait l'objet de recherches et d'investissements bien moindres (Alfers *et al.*, 2017).

Les travailleurs de l'économie informelle constituent le « chaînon manquant » des politiques de protection sociale (OIT, 2017b). En tant qu'adultes actifs, ils n'ont généralement droit à aucune forme d'assistance sociale ciblée et fondée sur des critères de ressources : en effet, ils ne sont pas assez pauvres pour cela. Cependant, leurs revenus sont souvent trop faibles et trop irréguliers pour leur permettre d'effectuer des cotisations à un régime d'assurance sociale. Lorsque les lois relatives au travail et à la sécurité sociale ne couvrent pas les travailleurs indépendants, les travailleurs de certains secteurs (par exemple les agriculteurs et les employés de maison) ou les travailleurs qui relèvent de certaines formes d'emploi (par exemple les travailleurs occasionnels), ces travailleurs se retrouvent dans une structure que l'on peut qualifier d'« informelle ». Ils ne peuvent donc pas bénéficier de la sécurité sociale liée à l'emploi :

prestations relatives aux soins de santé, à la famille, à la maternité, à la paternité, à la maladie, aux accidents, à l'invalidité et au handicap, protection contre le chômage, pensions de vieillesse et de réversion, etc.

L'économie informelle englobe à la fois les entreprises et les emplois. Dans le cadre de l'économie informelle, le secteur informel regroupe les entreprises non constituées en société, c'est-à-dire qui ne sont pas constituées en entités juridiques à part entière distinctes de leurs propriétaires. Les emplois informels sont tous les emplois qui ne sont pas soumis au droit du travail national ni à l'impôt sur le revenu, et qui ne donnent pas droit à la protection sociale ni aux avantages sociaux normaux des travailleurs. Les emplois informels existent dans les entreprises du secteur informel, mais aussi dans les entreprises du secteur formel et dans les ménages. L'économie informelle est donc composée i) de toutes les entités, de toutes les activités et de tous les travailleurs du secteur informel et ii) de tous les travailleurs occupant des emplois informels au sein du secteur formel et dans les ménages (OIT, 2018c).

L'emploi informel dans les entreprises du secteur formel recouvre différentes formes de travail salarié non protégé, notamment, en fonction de la législation du pays, certains types d'emploi dans le cadre de contrats à court terme et d'emploi non conventionnel, l'intérim, le travail à temps partiel (en particulier avec un très faible nombre d'heures par semaine) et le travail salarié présenté à tort comme travail indépendant (ce phénomène concerne certains travailleurs de l'« économie des petits boulots »). Dans les pays à revenu élevé, ces emplois sont souvent considérés comme très précaires. L'emploi informel dans le secteur informel tend à être plus fréquent dans les pays à revenu faible ou intermédiaire que dans les pays à revenu élevé. Dans le monde entier, de nombreuses travailleuses informelles vulnérables occupent des emplois informels dans des ménages, en tant qu'employées de maison, soit régulièrement, soit de manière occasionnelle (Bonnet *et al.*, 2019 ; OIT, 2018c). Le travail indépendant représente 64 % des emplois informels à l'échelle mondiale – plus précisément 79 % dans les pays à revenu faible, 63 % dans les pays à revenu intermédiaire et 49 % dans les pays développés (Bonnet *et al.*, 2019 ; OIT, 2018c).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cette catégorie de travail recouvre les travailleurs à leur propre compte, les employeurs et les travailleurs familiaux. Les travailleurs à leur propre compte sont les personnes qui occupent un emploi indépendant et qui n'emploient pas de salariés de manière continue. Les travailleurs familiaux sont des personnes qui travaillent pour une entreprise appartenant à un membre de leur famille et qui ont trop peu de pouvoir sur le fonctionnement de celle-ci pour être considérées comme des partenaires.

Le travail indépendant informel est la principale forme d'emploi en Afrique subsaharienne : il y représente 63 % du nombre total d'emplois, dont 2 % d'employeurs, 46 % de travailleurs à leur compte et 15 % de travailleurs familiaux (Bonnet *et al.*, 2019 ; OIT, 2018c). Si l'on ne tient compte que des emplois informels, les travailleurs à leur propre compte représentent plus de la moitié (52 %) des travailleurs de la région. Les travailleurs à leur propre compte sont aussi bien des femmes que des hommes ; en revanche, les femmes sont bien plus susceptibles que les hommes d'être travailleuses familiales, un statut professionnel qui entraîne une très grande vulnérabilité économique et sociale. En ce qui concerne les jeunes, environ 80 % à 95 % d'entre eux occupent un emploi informel. Dans leur cas, la principale raison du choix d'un emploi indépendant serait l'impossibilité de trouver un emploi rémunéré (OIT et Fondation Mastercard, 2014).

En Afrique subsaharienne, les emplois urbains sont moins informels que les emplois ruraux, mais la part des emplois informels (qui représentent 85 % du nombre total d'emplois) reste élevée dans les zones urbaines, Afrique australe mise à part. Étant donné que l'urbanisation de la région se poursuit à un rythme rapide (Awumbila, 2017), il semble probable qu'à l'avenir la majorité des nouveaux entrants sur le marché du travail soient absorbés par l'économie urbaine informelle. Toutefois, à l'heure actuelle, le secteur agricole reste dominant en Afrique subsaharienne aussi bien en proportion du nombre total d'emplois (60 %) qu'en proportion du nombre d'emplois informels (65 %), alors que le secteur des services ne représente que 31 % du nombre total d'emplois et 27 % du nombre d'emplois informels dans la région. La seule exception à cette situation est l'Afrique australe, où le secteur des services représente la majorité du nombre total d'emplois (68 %) et des emplois informels (64 %).

Les différents statuts d'emploi impliquent une exposition au risque de pauvreté et des niveaux de revenus inégaux. Ces catégories sont liées à la division de l'économie informelle entre les genres, comme le montre la figure 1 ci-dessous.

La proportion importante d'emplois informels, la prédominance du travail indépendant au sein de l'économie informelle et la forte prévalence des travailleurs à leur propre compte et de travailleurs familiaux parmi

les travailleurs indépendants compliquent la tâche des responsables politiques consistant à imaginer, à concevoir et à mettre en place des systèmes de sécurité sociale en Afrique. En outre, certaines catégories de travailleurs salariés informels (travailleurs occasionnels), de travailleurs externes du secteur industriel et de travailleurs à domicile ont été classées parmi les non-salariés dépendants à l'occasion de la Conférence internationale des statisticiens du travail de l'OIT en 2018. Les non-salariés dépendants sont les personnes qui :

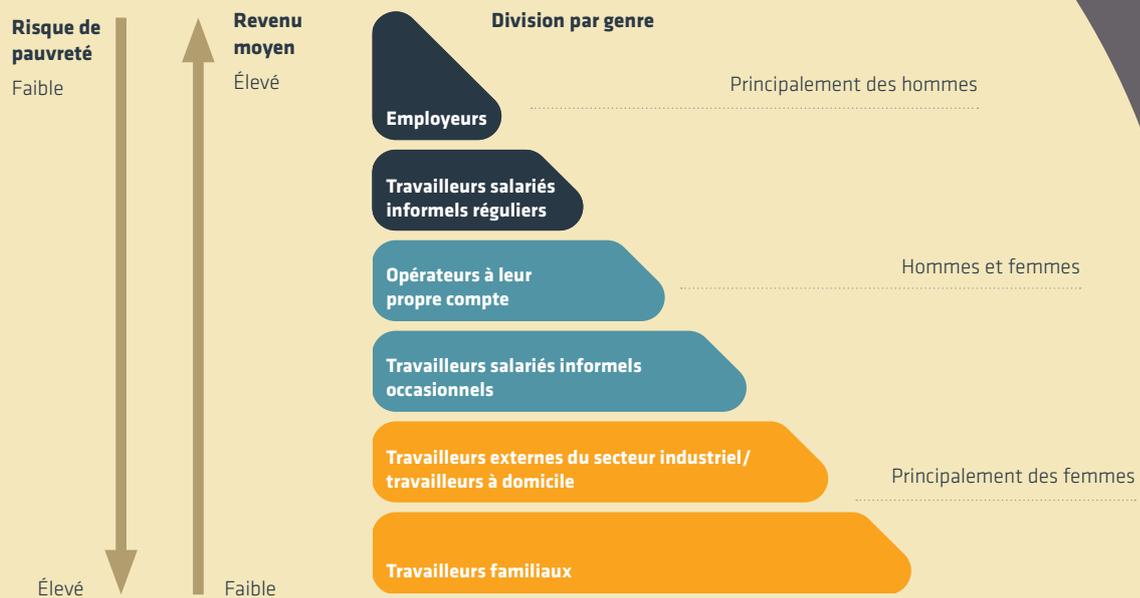
*« travaillent dans le cadre de dispositions contractuelles de nature commerciale (mais pas dans le cadre d'un contrat d'emploi) pour fournir des biens ou des services pour ou au nom d'une autre unité économique. Ce ne sont pas des salariés de cette unité économique, mais ils dépendent d'elle pour l'organisation et l'exécution de leur travail, leur revenu ou l'accès au marché »* (OIT, 2018a).

Dans la plupart des cas, ils ne sont pas couverts par les systèmes d'assurance sociale. Comme il s'agit d'une catégorie statistique récemment créée, il n'existe que peu de données relatives à ce groupe de travailleurs informels dans la région.

Les taux de pauvreté et de vulnérabilité élevés associés à ces statuts professionnels complexifient les problèmes liés à l'extension des régimes contributifs de protection sociale aux travailleurs informels.

Bien que certaines prévisions aient affirmé que la croissance économique permettrait la régularisation de la situation professionnelle des travailleurs, l'économie informelle continue de progresser (Chen, 2012 ; OIT, 2018c). De nombreuses théories ont été avancées pour expliquer ce phénomène, des théories volontaristes, selon lesquelles le travail informel est un choix, aux théories structuralistes, selon lesquelles il s'agit d'une conséquence de la structure des économies, souvent fondées sur des relations de pouvoir déséquilibrées, en passant par les théories légalistes qui soutiennent que le travail informel est une réaction aux lourdeurs de la bureaucratie (Chen, 2012). En réalité, la persistance de l'économie informelle dans un pays ou une région découle plus probablement d'un ensemble complexe de forces et de facteurs sous-jacents. Cependant, il est important de souligner qu'en Afrique, seuls 2 %

FIGURE 1. La pyramide du réseau WIEGO (Chen, 2012).



des travailleurs indépendants de l'économie informelle sont des employeurs : ce sont les personnes les plus susceptibles d'avoir choisi volontairement un travail informel (Kanbur, 2009). À l'inverse, la plupart des travailleurs informels n'ont sans doute pas choisi leur place dans l'économie.

La persistance de l'économie informelle a poussé les gouvernements africains à étendre la couverture des systèmes existants ou à imaginer de nouveaux systèmes afin de mieux intégrer les travailleurs informels (Guen, 2019 ; OIT, 2019b). La question de la pérennité financière de ces systèmes domine les débats autour de ces politiques. S'ils prennent de l'ampleur rapidement, les programmes d'assistance sociale et les revendications en faveur d'une couverture universelle auront un effet bénéfique sur les moyens de subsistance des travailleurs informels, à condition que les prestations ne soient pas trop limitées et ne visent pas une cible trop étroitement définie. Cependant, il semble impossible de financer un système de protection sociale en pleine croissance au moyen des seules recettes fiscales. L'extension de l'assurance sociale aux travailleurs informels n'est donc pas seulement une question d'inclusion sociale et financière : elle est aussi liée à la politique fiscale.

L'État joue un rôle essentiel dans l'élaboration de stratégies d'extension des systèmes de protection sociale et de la couverture juridique et réelle des travailleurs informels. Les conditions de l'intégration des travailleurs et des travailleuses de l'économie informelle constituent un compromis délicat entre la réponse à leurs besoins immédiats et la mise en place d'une protection sociale à moyen et à long terme. La qualité et l'ampleur des interactions entre l'État et les syndicats de travailleurs informels sont deux facteurs essentiels pour instaurer la confiance et sensibiliser les travailleurs aux avantages potentiels de l'assurance sociale, mais aussi, à terme, pour garantir la pérennité de ces avantages.

Le présent rapport étudie le rôle que peut jouer l'État en faveur de l'extension de la couverture des régimes contributifs d'assurance sociale. Pour ce faire, il s'appuiera sur des exemples internationaux ainsi que sur des études de cas portant sur sept pays du continent. Le renforcement des prestations du régime non contributif inscrites dans la législation nationale et la mise en place de niveaux minimums de protection sociale sont deux étapes cruciales pour étendre horizontalement la protection sociale aux

travailleurs informels. Cependant, ces mesures ne suffisent pas : la sécurité sociale doit également être étendue verticalement, généralement par le biais de systèmes d'assurance sociale, qui peuvent fournir aux travailleurs informels de meilleures prestations que les systèmes non contributifs. La première partie du présent rapport traite des principaux domaines dans lesquels l'État peut favoriser l'accès des travailleurs informels à la protection sociale. La deuxième partie aborde brièvement la question du cadre juridique dans le contexte de l'Afrique. La troisième partie comprend sept études de cas portant respectivement sur :

- le régime national d'assurance maladie du Ghana ;
- les régimes d'aide mutuelle à assise sectorielle du Togo ;
- le régime de retraite *Mbao* du Kenya ;
- le régime national de retraite de la Zambie ;
- le régime d'épargne à long terme *Ejo Heza* du Rwanda ;
- le Fonds national de sécurité sociale de la Tanzanie ;
- la nouvelle plateforme numérique mise en place par la Tunisie pour assurer l'inclusion des travailleuses des zones rurales dans le système de sécurité sociale.

Les mesures prises dans la région tendent à cibler les systèmes d'assurance maladie et de retraite, mais la nécessité d'inclure les accidents du travail dans les régimes d'assurance sociale destinés aux travailleurs informels est elle aussi prise en compte, dans une certaine mesure. Les études de cas présentées dans ce rapport visent à mettre en évidence les enseignements qui peuvent être tirés des efforts mis en œuvre par différents pays pour étendre la couverture de leurs systèmes de protection sociale aux travailleurs informels, et à montrer les obstacles et lacunes qu'ils ont en commun (voir la troisième partie). Il est important de tenir compte du contexte : les études de cas sont volontairement centrées sur les tendances liées au genre en matière d'inclusion dans les régimes d'assurance sociale et d'exclusion de ces régimes, en raison des différences de statut professionnel et de secteur d'activité au sein de l'économie informelle qui existent entre les femmes et les hommes (Lund et Srinivas, 2000). Le présent rapport a pour objectif de contribuer à la somme croissante des études relatives aux régimes de protection sociale contributifs pour les travailleurs et travailleuses de l'économie informelle, en particulier les travailleurs et travailleuses indépendants.

Première partie :

# RÔLE DE L'ÉTAT



## Première partie | Rôle de l'État

Il est universellement admis que l'État a un rôle important à jouer en matière de protection du bien-être de l'ensemble de ses citoyens et d'extension de la protection sociale aux groupes vulnérables, par exemple aux travailleurs informels. Néanmoins, la définition précise et l'interprétation de ce rôle varient d'un pays à l'autre. La plupart des constitutions du continent évoquent la protection sociale, et un certain nombre d'entre elles comprennent une garantie spécifique qui charge explicitement l'État d'y veiller (PNUD, 2019). La Banque mondiale (2019) argumente en faveur d'une interprétation étroite du rôle de l'État, qui se limiterait à fournir une protection sociale minimale et élémentaire ainsi qu'à mettre en place un environnement juridique et politique favorable aux marchés d'assurance privés, y compris à la microassurance. Conformément aux normes internationales en matière de sécurité sociale adoptées par les gouvernements, les travailleurs et les employeurs de ses 187 États membres, l'OIT affirme quant à elle que l'État est le premier et le principal responsable de la réalisation du droit fondamental à la sécurité sociale de chaque être humain. La Recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale de 2012 énonce que les systèmes nationaux de protection sociale doivent garantir à chacun au moins un niveau élémentaire de sécurité sociale, comprenant l'accès aux soins de santé et la sécurité des revenus (c'est-à-dire un seuil minimal de protection sociale défini au niveau national), et assurer progressivement des niveaux de protection plus élevés, conformément à la Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 et aux normes plus avancées en matière de sécurité sociale (OIT, 2019a ; OIT, 2019c). L'OIT (2019b), dans son nouveau lot de ressources *Extending social protection to informal workers*<sup>2</sup> [Étendre la protection sociale aux travailleurs informels], conceptualise le rôle de l'État, qui comprend notamment : ciale défini au niveau national), et assurer progressivement des niveaux de protection plus élevés, conformément à la Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 et aux normes plus avancées en matière de sécurité sociale (OIT, 2019a ; OIT, 2019c). L'OIT (2019b), dans son nouveau lot de ressources *Extending social protection to informal workers*<sup>2</sup> [Étendre la protection sociale aux travailleurs

informels], conceptualise le rôle de l'État, qui comprend notamment :

- i) la conception de stratégies pour l'extension de la protection sociale ;
- ii) la création d'un environnement propice à la couverture des travailleurs jusqu'alors non couverts ;
- iii) l'adaptation du mode de financement des régimes de protection sociale à la situation des travailleurs informels ;
- iv) l'adoption de mesures destinées à favoriser l'accès aux régimes de protection sociale ;
- v) la surveillance du respect des règles et la mise en place de mesures incitatives ; l'organisation d'un suivi ;
- vi) l'instauration et la préservation de la confiance.

Cette description des responsabilités de l'État, fondée sur l'expérience de la communauté internationale en matière d'extension de la protection sociale aux travailleurs informels, constitue un cadre de référence utile pour évaluer la situation et les avancées des pays d'Afrique dans ce domaine. Cependant, avant d'aborder la question de l'évaluation, le présent rapport examinera chacune de ces responsabilités de manière plus détaillée, en s'appuyant sur des exemples tirés de l'expérience internationale.

### **Conception de stratégies pour l'extension de la protection sociale : l'importance des données et des informations**

*« Il est important de tirer les leçons de l'expérience des autres pays, mais il est tout aussi essentiel de tenir compte du contexte national : on ne peut pas se contenter de copier un autre pays. Ce contexte national doit être éclairé par une solide base de données. Ce travail a-t-il été effectué ? Qui sont ces travailleurs informels ? Quelles sont leurs principales caractéristiques ? Quels sont leurs besoins et leurs priorités ? Quelle est leur capacité de cotisation ? » (entretien avec un informateur*

<sup>2</sup>Cet ensemble de ressources de l'OIT est un document évolutif en ligne, disponible en intégralité à l'adresse <https://socialprotection-humanrights.org/resource/ilo-resource-package-on-extending-social-security-to-workers-in-the-informal-economy/> (en anglais uniquement).

clé au Rwanda – consultant international, janvier 2020).

La constitution d'une solide base de données sur laquelle fonder les politiques et les programmes de protection sociale représente un premier pas essentiel pour l'extension de la protection sociale aux travailleurs informels. À peine plus de la moitié (29) des pays d'Afrique recueillent des statistiques nationales conformes aux normes internationales élaborées par l'OIT au sujet de la taille et de la forme de leur économie informelle (cf. : OIT, 2018c ; Bonnet *et al.*, 2018). Ces données statistiques sont ventilées en fonction de l'âge, du genre, du statut professionnel, de l'éducation, du lieu de résidence (zone urbaine ou zone rurale) et du secteur, afin de montrer l'économie informelle dans toute sa diversité. Comme le souligne l'OIT (2018c), en l'absence de telles données, il est extrêmement difficile de concevoir des politiques et des programmes pour répondre aux besoins des travailleurs informels.

L'étape suivante consiste à effectuer des évaluations pour identifier les lacunes de la couverture et les besoins prioritaires des différents secteurs de l'économie informelle. L'OIT recommande de mener ces évaluations de manière participative, afin de permettre aux personnes les plus touchées par les politiques de faire entendre leur voix et d'instaurer davantage de confiance vis-à-vis du système. Les dialogues nationaux fondés sur l'évaluation (OIT, 2019b, p. 30 ; OIT, 2016) ont été

mis sur pied par l'OIT, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, afin de permettre la réalisation d'évaluations participatives. Les journaux financiers constituent un autre outil utile pour mieux comprendre la volonté de contribuer et d'économiser, et, plus généralement, les habitudes financières des travailleurs informels (entretien avec un informateur clé en Zambie – consultant international, janvier 2020).

La réussite de la mise en place de systèmes d'assurance passe par l'identification des besoins prioritaires de la population cible et l'élaboration de dispositifs qui répondent à ces besoins. C'est l'approche qu'a adoptée l'Association des travailleuses indépendantes (Self-Employed Women's Association, ou SEWA), syndicat qui regroupe environ deux millions de travailleuses indépendantes de l'économie informelle, pour concevoir son régime de microassurance VimoSEWA. Le régime VimoSEWA est fondé sur les besoins des membres et couvre notamment les risques liés à la vie, le veuvage, la maternité, la santé et la protection des actifs (voir l'encadré 1). S'il ne s'agit pas d'un système étatique, ses caractéristiques, en particulier le soin et l'attention consacrés à l'identification des besoins prioritaires de ses membres, en font un exemple édifiant dont devraient s'inspirer les gouvernements qui souhaitent étendre la protection sociale aux travailleurs informels.

Du point de vue de l'État, les principaux choix politiques qui doivent être effectués dans le cadre de l'extension de la protection sociale aux travailleurs informels comprennent notamment :

Le choix entre un régime contributif et un régime non contributif :

Le choix entre un régime fondé sur le volontariat et un régime obligatoire :

Le choix entre la création de régimes spécifiques pour les travailleurs informels et l'intégration des travailleurs informels aux régimes existants :

de quelle manière les travailleurs informels peuvent-ils être couverts par des régimes contributifs, des régimes non contributifs ou des régimes mixtes ? Quelles sont les mesures nécessaires pour tenir compte de la capacité de cotisation limitée de certaines catégories de travailleurs, y compris les travailleurs indépendants ?

les travailleurs indépendants sont généralement couverts par des régimes fondés sur le volontariat, bien que ces derniers tendent à s'avérer inefficaces lorsqu'il s'agit d'assurer une couverture à grande échelle. Les régimes obligatoires qui subventionnent l'adhésion des personnes dans l'impossibilité de payer peuvent être préférables.

l'élaboration de régimes spécifiques pour les travailleurs informels a un avantage, à savoir que ces régimes sont adaptés aux besoins propres aux travailleurs informels et à leur situation. Cependant, ils sont moins efficaces en ce qui concerne la mutualisation des risques et la mise en place de mécanismes de financement croisé.





## ENCADRÉ 1 : LE RÉGIME VIMOSEWA POUR LES TRAVAILLEUSES INDÉPENDANTES EN INDE

L'association SEWA est un syndicat qui regroupe environ deux millions de travailleuses indépendantes et dont le siège se trouve à Ahmedabad, en Inde. Il s'agit à la fois d'un syndicat et d'une fédération de coopératives appartenant aux travailleuses, qui soutiennent le développement de leurs moyens de subsistance. Outre ces deux fonctions principales, la SEWA fournit un certain nombre de services à ses membres : des services bancaires, des services de santé à assise communautaire, des services de garde d'enfants, des services de logement ainsi qu'un régime coopératif de microassurance, appelé VimoSEWA, qui existe depuis 1999. En 2009, le régime est devenu la première coopérative indienne multiétatique appartenant à des femmes. Comptant 6 000 actionnaires et 13 membres institutionnels, il assure une protection à 300 000 travailleuses de l'économie informelle contre les risques liés à la vie, au décès, à la santé, à la maternité et aux actifs.

Le régime VimoSEWA n'est pas un régime étatique d'assurance sociale, mais l'un des régimes de microassurance destinés aux travailleurs informels vulnérables les plus efficaces et les plus pérennes au monde. Par conséquent, il constitue un très bon exemple pour les régimes étatiques ciblant les mêmes populations. Voici quelques-uns des plus importants enseignements que les gouvernements peuvent tirer du régime VimoSEWA :

- Les travailleuses se sont approprié le dispositif, ce qui renforce leur confiance et leur volonté de cotiser. En tant que propriétaires du régime et membres de son conseil d'administration, les travailleuses participent à tous les processus décisionnels importants à son sujet.
- Le régime VimoSEWA ne se contente pas de couvrir les risques liés au travail comme les systèmes classiques : il répond aux priorités indiquées par les membres de la SEWA. C'est obligatoirement la travailleuse qui est la bénéficiaire principale du régime, mais elle peut étendre sa couverture à son mari et à ses enfants. La possibilité de souscrire une couverture familiale a joué un rôle clé en faveur de l'augmentation de la participation.
- Les cotisations sont simplifiées : un seul versement suffit à couvrir plusieurs risques. De plus, le régime comporte un dispositif de dépôt à terme fixe permettant aux membres de verser une somme forfaitaire sur un compte de dépôt à terme fixe. Les intérêts issus de cette somme sont automatiquement prélevés au titre de cotisation à l'assurance.
- Lorsque des modifications sont apportées au régime, la capacité de paiement des membres est l'un des principaux facteurs pris en compte. Des efforts considérables sont ainsi mis en œuvre pour trouver un équilibre entre ladite capacité de paiement et la pérennité financière du régime. La formation dans le domaine de l'assurance est un élément important ; celle-ci doit être renforcée de manière cohérente.
- Le régime s'appuie sur les meneuses de la SEWA sur le terrain pour montrer ses avantages aux membres de l'association, mais aussi pour renforcer la formation et la sensibilisation à l'importance de l'assurance. Les structures de la SEWA sur le terrain, notamment les agents de santé communautaires, rappellent constamment ce message. Ces structures assurent également un suivi permanent du régime, ce qui lui permet de s'adapter à l'évolution des besoins et des priorités et donc de bénéficier d'une plus grande confiance de la part des participantes.
- Le régime fonctionne dans le cadre d'un ensemble de services plus vaste, qui comprend notamment des services de santé, des services de garde d'enfants et des services bancaires, et la SEWA fournit des efforts soutenus pour s'assurer que les cotisations donnent accès à des services de qualité. Les données montrent par ailleurs que les membres de la SEWA apprécient grandement son efficacité pour traiter les demandes de prestation et effectuer les versements correspondants.

**Source :** Garand, D., 2005. *VimoSEWA: India*. Document de travail no 16 du Groupe de travail sur la microassurance du Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP) ; Oza, A., Dalal, A. et Holtz, J., 2013. *VimoSEWA's Resurgence: Increasing outreach and managing costs in a voluntary stand-alone microinsurance programme*. Document no 25 sur la microassurance du Programme Impact Insurance de l'OIT.

## Création d'un environnement propice à la couverture des travailleurs jusqu'alors non couverts : lois et politiques

La plupart des travailleurs informels n'entrent pas dans le champ d'application des lois de protection des travailleurs. Il est important d'étendre la couverture juridique aux travailleurs jusqu'alors non couverts pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cette extension fonde l'accès à la protection sociale sur un droit, ce qui garantit son intégration aux cadres juridiques nationaux et le respect des cadres internationaux en matière de droits humains. Cela signifie que les dispositions relatives à la protection sociale ne peuvent pas être modifiées facilement d'une année sur l'autre ni à l'occasion d'une passation de pouvoirs politiques. Ensuite, la loi donne aux institutions étatiques un mandat légal et un budget (distinct des financements discrétionnaires) pour la mise en œuvre de réformes institutionnelles destinées à étendre la protection sociale aux travailleurs informels. Par ailleurs, l'emploi de techniques juridiques innovantes peut permettre d'étendre la couverture aux travailleurs non couverts en dépit des mesures prises (entretien avec un informateur clé au Rwanda – consultant international, janvier 2020). Enfin, les cadres juridiques peuvent renforcer la reddition de comptes au sujet de la prestation de services, garantir la mise en place de mécanismes de dépôt de plaintes et de redevabilité, et contribuer à accroître la confiance dont bénéficie le régime étatique.

Dans le cadre de l'extension de la couverture juridique, il est très important de distinguer les travailleurs qui sont dans une relation de travail (par exemple les employés de maison) des travailleurs réellement indépendants (par exemple les vendeurs ambulants et les agriculteurs de subsistance). Les travailleurs qui sont dans une relation d'emploi informelle peuvent être plus facilement couverts grâce à des modifications mineures des lois existantes en matière de travail et de sécurité sociale. La situation des employés de maison est ainsi désormais prise en compte par les cadres juridiques relatifs au travail et à la sécurité sociale dans plusieurs pays d'Amérique latine, ainsi qu'en Afrique du Sud. Dans cet État en particulier, la législation a été modifiée pour autoriser les travailleurs ayant plusieurs employeurs à cotiser et à

bénéficier de l'abondement de leurs cotisations par leurs employeurs via le Fonds d'assurance contre le chômage (*Unemployment Insurance Fund*, UIF), qui assure également le versement de prestations de maternité. Les régimes qui renforcent la couverture des travailleurs employés dans le cadre du système contributif peuvent entraîner un élargissement de la marge de manœuvre budgétaire disponible pour étendre les prestations non contributives aux travailleurs dont la capacité de cotisation est limitée, voire inexistante (Ortiz *et al.*, 2019).

En revanche, la problématique des travailleurs indépendants est bien plus difficile à aborder : il est nécessaire de dépasser l'idée selon laquelle la relation de travail est l'unique pierre de touche à l'origine de la plus grande partie du droit du travail et de la protection sociale (Olivier, 2019).<sup>3</sup> Ainsi, en Tanzanie, la loi sur l'autorité de régulation de la sécurité sociale (*Social Security Regulatory Authority Act*) a élargi la définition du terme « travailleur » afin qu'elle cesse de ne recouvrir que les employés. Cette avancée a permis de réunir les conditions nécessaires à l'extension de la protection sociale aux travailleurs indépendants. De même, en Inde, la loi sur les conditions de travail des fabricants de bidis<sup>4</sup> et de cigares<sup>5</sup> (*Beedi and Cigar Workers (Conditions of Employment) Act*) a étendu la couverture à toute personne qui reçoit des matières premières d'un employeur ou d'un entrepreneur. Cela signifie que les sous-traitants qui travaillent à domicile sont inclus dans le champ d'application de la loi, de sorte que les entrepreneurs sont tout aussi responsables de leurs conditions de travail que les employeurs (Olivier, 2019). Cette modification de la loi a joué un rôle central dans la création de la Commission pour la protection sociale des fabricants de bidis et de cigares (voir l'encadré 2).

L'État a aussi un rôle important à jouer dans la mise en place d'un système de protection sociale homogène dans les différents secteurs. La protection sociale est un élément essentiel de la protection des moyens de subsistance informels, mais elle doit être envisagée au sein d'un ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité des revenus et la capacité de cotisation des travailleurs informels à long terme. Par exemple, un vendeur ambulant indépendant de zone urbaine a besoin d'avoir accès à la protection sociale, mais aussi

<sup>3</sup> La Recommandation (no 198) sur la relation de travail de 2006 de l'OIT explique comment identifier les relations de travail.

<sup>4</sup> Les bidis sont des cigarettes roulées à la main.

<sup>5</sup> Il convient de remarquer que cette loi devrait être abrogée par le nouveau Code du travail à l'étude en Inde (2019). L'exemple donné reste cependant valable.

à un dispositif d'appui aux entreprises adapté, ainsi qu'à des crédits et des prêts à faible taux d'intérêt ; il a aussi besoin d'un accès préférentiel aux marchés, et que les règlements et infrastructures urbains lui soient favorables (Chen *et al.*, 2001). L'harmonisation avec les services sociaux est elle aussi importante, en particulier lorsque la protection sociale est liée à la prestation de certains services, par exemple les services de santé (Holmes et Scott, 2016). Par ailleurs, les régimes de protection sociale destinés aux travailleurs de l'économie informelle doivent envisager la mise en place de mesures visant à renforcer les compétences, les possibilités d'emploi et les possibilités d'entreprendre des travailleurs vulnérables, afin d'améliorer les performances économiques des très petites, petites ou moyennes entreprises qu'ils dirigent ou de les aider à trouver un emploi dans un secteur plus productif.

Ce type de soutien intersectoriel est envisagé dans la Recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de l'OIT (2015d), qui comprend de nombreuses mesures destinées à favoriser des conditions de travail décentes au sein de l'économie informelle, y compris l'accès à la protection sociale, aux espaces publics, à la médecine du travail, à la sécurité au travail et aux services de garde d'enfants (voir l'encadré 3). Cependant, il faut reconnaître que certaines interprétations de la « régularisation » n'aident pas les travailleurs. Par exemple, Kamete (2018) soutient que, par le passé, les gouvernements d'Afrique du Sud ont tendu à adopter une approche « technique » de la régularisation, centrée sur la mise en place de délimitations géographiques et le prélèvement d'impôts et de taxes et proposant peu de mesures de soutien adaptées en retour.

Dans certains contextes, il existe plusieurs régimes (ou sous-régimes) de protection sociale ; l'État joue alors un rôle essentiel pour garantir la cohérence des programmes. En Colombie, par exemple, le Registre unique des cotisants permet de croiser les informations personnelles des cotisants de différents programmes de protection sociale, y compris en matière de santé, de retraite et de risques professionnels (OIT, 2019b).

La mise en place d'un environnement favorable au renforcement de la protection sociale peut aussi passer par un ensemble de mesures politiques destinées à soutenir les mécanismes informels de protection sociale

## ENCADRÉ 2 : RÉGIMES À ASSISE SECTORIELLE :

Depuis les années 1950, des commissions pour la protection sociale des travailleurs existent en Inde. Elles sont chargées de fournir les prestations sociales élémentaires aux groupes de travailleurs vulnérables qui ne disposent d'aucune autre couverture. Longtemps dormantes, les commissions sont devenues plus actives à partir des années 1990, en raison d'une augmentation de la demande de protection sociale étatique de la part des travailleurs. Décentralisées, les commissions fonctionnent à l'échelon étatique plutôt qu'à l'échelon fédéral. Ces modalités les rendent plus proches des travailleurs, une caractéristique d'autant plus forte qu'elles sont dirigées par un comité tripartite composé de représentants des travailleurs, des autorités et des entrepreneurs. Les commissions pour la protection sociale fonctionnent de manière particulièrement innovante, dans le cadre des conditions réelles de travail et d'emploi. En effet, elles visent à fournir une protection aux travailleurs dans ce contexte existant, tout en soulignant qu'il est de la responsabilité des entrepreneurs de contribuer à la protection de ces travailleurs. Le caractère sectoriel des commissions leur permet d'avoir recours à des mécanismes de financement différents du système traditionnel de cotisations complémentaires des employeurs et des employés. Cela signifie également qu'il est possible d'adapter les prestations fournies aux besoins propres à chaque secteur. Par exemple, le Fonds et la Commission pour la protection sociale des ouvriers du bâtiment sont financés par les cotisations des travailleurs, les cotisations de l'État et une taxe (parafiscale) de 1 % du coût de construction de tout bâtiment d'une valeur supérieure à 2 000 dollars des États-Unis (É.-U.) et construit par plus de 10 ouvriers. En retour, les ouvriers du bâtiment inscrits auprès de la commission ont accès à des prestations liées au mariage et à la maternité ainsi qu'à des indemnités en cas de décès, d'accident ou d'obsèques. La commission contribue également à couvrir les frais d'éducation de leurs enfants. Dans certains États, les travailleurs ont aussi accès à un système de retraite.

Les fabricants de bidis sont souvent des sous-traitants qui travaillent à domicile. Le Fonds et la Commission pour la protection sociale des fabricants de bidis sont financés par les cotisations de l'État et des travailleurs, ainsi que par une taxe parafiscale versée par les entrepreneurs d'un montant d'un dollar É.-U. pour mille bidis.

En 2007, 4,74 millions de fabricants étaient inscrits auprès du Fonds. Les prestations auxquelles ces travailleurs ont accès concernent la santé (y compris la prise en charge de la tuberculose et du cancer), la maternité, le logement, les obsèques et les handicaps ; elles comprennent aussi des bourses scolaires. De plus, le Fonds a construit plusieurs hôpitaux et dispensaires spécialement adaptés aux besoins de ce groupe de travailleurs.

**Source :** Agarwala, R., 2013. *Informal Labor, Formal Politics and Dignified Discontent in India*. Cambridge : Cambridge University Press ; OIT, 2019. *Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*. Genève : OIT.

tels que les groupes d'épargne, les sociétés funéraires, les dispositifs de rotation des revenus, les mutuelles et les autres formes de dispositifs d'aide fondés sur la mise en commun et la solidarité. Ce type de mesures peut se révéler particulièrement important lorsque la capacité de l'État à assurer une protection sociale est limitée (entretien avec un informateur clé – consultant international, janvier 2020). Patel *et al.* (2012) affirment que les pratiques autochtones de protection sociale ont un rôle majeur à jouer dans le développement social et que fonder les politiques et les programmes de développement social sur ces pratiques favorise l'acceptation des innovations par la population locale et accroît l'appropriation et la confiance.

Cependant, les régimes informels de protection sociale font face à des problèmes réels, et certaines des critiques qui leur sont adressées sont tout à fait justifiées. Parmi elles figurent notamment les critiques relatives à la viabilité financière, au manque de réglementation, au risque de corruption, à l'absence de financement croisé, à l'étranglement de la base de mutualisation des risques, à la faiblesse des capacités administratives et à l'impossibilité d'un déploiement à grande échelle. Plus important encore, ces mécanismes ne permettent pas la mise en place de systèmes de financement croisé, ce qui signifie que la redistribution normalement associée à la protection sociale est restreinte et que des groupes vulnérables, comme les femmes et les jeunes, risquent de rester exclus. De plus, la base trop étroite de mutualisation des risques peut empêcher ces systèmes d'atteindre la viabilité financière (Patel *et al.*, 2012 ; OIT, 2019b).

Pour renforcer ces mécanismes, une collaboration entre l'État et les régimes à assise communautaire peut être nécessaire. Awortwi et Walter-Drop (2017) décrivent trois politiques indispensables à cette fin. La première d'entre elles consiste à veiller à ce que les régimes informels de protection sociale puissent s'enregistrer auprès de l'État afin de recevoir son soutien. La deuxième est de tenir compte des régimes informels de protection sociale lors de l'élaboration des plans et budgets nationaux et de favoriser la complémentarité entre ces régimes et les régimes nationaux. Enfin, la troisième est de considérer ces organisations informelles comme des partenaires techniques pour l'extension de la protection sociale.

Présent en Indonésie avant la mise en place du programme national d'assurance maladie, le régime *Asuransi Kesejahteraan Sosial* (Askesos), ou régime d'assurance et de sécurité sociale, constitue un exemple intéressant d'une telle collaboration entre l'État et les régimes à assise communautaire. Le régime, qui ciblait les soutiens de famille travaillant dans l'économie informelle et couvrait les risques de maladie, d'accident et de décès, a été le fruit d'une collaboration entre le ministère des Affaires sociales et les sociétés d'aide mutuelle et organisations communautaires existantes. Les sociétés d'aide mutuelle ont collaboré avec le ministère afin d'encourager les travailleurs à adhérer au régime (pour une prime annuelle d'une valeur de 0,60 dollar É.-U.) ; en échange, le ministère a accordé aux sociétés une subvention globale pour les aider à se financer. Le fait que le régime ait été centré sur les soutiens de famille risquait d'en exclure les femmes et les jeunes, mais les données recueillies dans le cadre de sa mise en œuvre montrent que les femmes, au moins, ont pu y accéder. Le régime a été mis en place dans l'ensemble des 33 provinces indonésiennes ; en 2012, il couvrait environ 350 000 travailleurs informels, dont 57 % d'hommes et 43 % de femmes. En revanche, dans les zones rurales, entre 60 % et 72 % des membres étaient des femmes, dont la majorité étaient chefs de famille (Sirojudin et Midgley, 2012). L'Indonésie a par la suite cherché à regrouper ses différents régimes d'assurance en un seul régime national afin de mettre fin aux problèmes de viabilité financière et d'insuffisance de la couverture, et aux conflits entre les différentes parties prenantes (Christiani *et al.*, 2017). Le régime Askesos reste cependant un exemple pertinent de collaboration entre l'État, les communautés et les sociétés d'aide mutuelle existantes en vue d'étendre la protection sociale.



### ENCADRÉ 3 : PROTECTION SOCIALE ET TRANSITION VERS L'ÉCONOMIE FORMELLE

L'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle n'améliore pas leur qualité de vie et ne concrétise pas non plus leur droit à la sécurité sociale, même si elle peut contribuer à faciliter leur transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et à promouvoir les emplois décents, un lien important mis en évidence par la Recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale de 2012 et la Recommandation (no 204) concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de 2015 de l'OIT.

Pour certaines catégories de travailleurs, l'accès à la protection sociale (en particulier à l'assurance sociale) peut en effet encourager directement la transition vers l'économie formelle, ce qui a pour conséquences immédiates la hausse du taux d'emplois formels, l'amélioration des performances économiques et l'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire. Cependant, il ne s'agit pas de la seule manière d'accroître le taux d'emplois formels. Dans certains cas, l'extension de la couverture de la protection sociale peut ne pas entraîner une régularisation immédiate de la situation professionnelle des travailleurs, mais favoriser une transition vers l'économie formelle à plus long terme en renforçant l'accès à la santé, à l'éducation et à la sécurité des revenus, avec des retombées positives sur le développement humain et la productivité (OIT, 2019b, partie 1.5.1 ; OIT, 2017b, partie 7.2.1).

Plusieurs pays d'Afrique ont étendu de manière considérable la couverture de leurs systèmes de protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle et facilitent de ce fait leur transition vers l'économie formelle à l'aide de différents dispositifs et stratégies. Parmi eux, certains ont accompli d'importants progrès vers une couverture universelle de l'assurance maladie (par exemple l'Égypte, le Ghana, le Maroc et le Rwanda) tandis que d'autres ont étendu la couverture de l'assurance sociale aux employés de maison (par exemple l'Afrique du Sud), aux travailleurs agricoles (par exemple l'Algérie et la Tunisie), aux travailleurs des petites entreprises (par exemple Cabo Verde et le Cameroun) et aux travailleurs indépendants (par exemple l'Algérie, Cabo Verde et le Cameroun). Enfin, d'autres États ont mis en place ou élargi des régimes non contributifs à grande échelle ciblant les enfants, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées (par exemple l'Afrique du Sud, le Botswana, Cabo Verde, le Lesotho, la Namibie et Zanzibar (Tanzanie)). Ainsi, grâce à une série de réformes stratégiques, Cabo Verde a réussi à accroître la part de la population active couverte par une assurance sociale, celle-ci passant de 11,8 % en 1996, à 51 % en 2019.

Des difficultés persistent, mais l'extension de la couverture a contribué à améliorer l'accès aux services de santé, la sécurité des revenus et la résilience des catégories vulnérables de travailleurs, comme a pu le montrer la crise liée à la pandémie de COVID-19.

Pour en savoir plus, voir l'ensemble de ressources politiques de l'OIT sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse <http://informaleconomy.social-protection.org>

### **Adaptation du mode de financement des régimes de protection sociale à la situation des travailleurs informels**

L'expérience internationale a démontré que les régimes de protection sociale spécifiquement adaptés aux besoins et à la situation des travailleurs informels rencontrent davantage de réussite. Si l'économie informelle est hétérogène, certaines caractéristiques générales doivent être prises en compte lors de la conception de tout régime de protection sociale. D'après Chen (2012) et l'OIT (2019b), ces caractéristiques sont les suivantes :

- Le risque élevé de pauvreté : tous les travailleurs informels ne sont pas pauvres, mais l'économie informelle est liée à un risque accru de pauvreté en raison de la nature du travail, de l'accès insuffisant à des services de soutien et des difficultés relatives à l'obtention de conditions de travail décentes. Par conséquent, pour de nombreux travailleurs informels, il est difficile de verser une cotisation aux régimes de protection sociale.
- La variabilité et l'incertitude quant aux revenus : le niveau de revenus des travailleurs informels est très variable, ce qui peut leur poser des problèmes pour verser des cotisations régulières.
- Le taux élevé de travail indépendant : dans les pays en développement, l'économie informelle est caractérisée par une proportion importante de travail indépendant. L'OIT (2018c) estime que le travail indépendant représente 64 % des emplois informels à l'échelle mondiale, et 79 % des emplois informels dans les pays à faibles revenus.
- La division du travail informel entre les genres : le marché du travail informel présente une très importante stratification liée au genre. Ainsi, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de vivre d'un travail indépendant parmi les plus vulnérables, comme le travail domestique non rémunéré (OIT, 2018c).

Ces quelques caractéristiques mettent en lumière les problèmes liés au travail indépendant. Les concepteurs de programmes doivent prêter une attention particulière aux questions de genres et aux mécanismes de financement nécessaires pour renforcer la capacité de cotisation des travailleurs informels. Les parties suivantes abordent ces points de manière plus détaillée. Le financement des dispositifs de protection sociale est

l'une des principales questions qui se posent en matière de protection sociale, en particulier dans les pays où la capacité de cotisation des travailleurs est faible (Ortiz *et al.*, 2019 ; PNUD, 2019). Dans le cadre de sa fonction de redistribution des revenus, l'État a un rôle essentiel à jouer en faveur de la pérennité du financement des régimes de protection sociale et du soutien aux travailleurs à faibles revenus, qui ne peuvent parfois verser qu'une partie de la cotisation requise (Durán-Valverde *et al.*, 2013). L'élaboration de systèmes de financement adaptés à cette situation a permis d'introduire plusieurs innovations importantes.

### **Simplification et adaptation des cotisations aux conditions socioéconomiques prévalentes dans l'économie informelle**

Plusieurs pays d'Amérique latine, notamment l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Équateur et l'Uruguay ont mis en place des régimes simplifiés afin d'intégrer les microentreprises informelles au système fiscal et au système de protection sociale. Ces dispositifs, tout particulièrement la taxe unique (*monotributo*) de l'Uruguay, ont fait l'objet d'études approfondies (OIT, 2019b ; Hernan, 2018 ; Amarante et Perazzo, 2013 ; Centrangolo *et al.*, 2014 ; Durán-Valverde *et al.*, 2013). L'une des plus grandes innovations introduites a été la mise en place d'un versement annuel unique couvrant à la fois les impôts et les cotisations de protection sociale. Dans le cadre de ce système, l'accès à la protection sociale (notamment dans les domaines de la santé et de la retraite) incite les travailleurs à s'enregistrer et à respecter la réglementation.

Les pays doivent veiller à ce que le montant des cotisations soit relativement abordable. Ainsi, en Argentine, les taux de cotisation sont déterminés en fonction d'une échelle mobile, comprenant de huit à onze catégories, définies d'après le revenu moyen estimé pour le type de travail effectué. L'Uruguay n'utilise pas d'échelles de revenus, mais établit différents niveaux de cotisation forfaitaires en fonction de la situation socioéconomique de chaque groupe professionnel (Centrangolo *et al.*, 2014). Lorsqu'il est apparu que les plus pauvres des travailleurs indépendants en Uruguay demeuraient exclus du système de taxe unique (*monotributo*), en 2011,<sup>6</sup> le

<sup>6</sup> Des données recueillies en 2010 ont montré que 23 % des travailleurs indépendants du pays avaient adhéré au régime de la taxe unique (Amarante et Perazzo, 2013).

pays a mis en place un nouveau dispositif de solidarité, le *Monotributo Social MIDES*. Pour bénéficier de ce système, les entreprises ne doivent avoir aucun salarié et leur chiffre d'affaires annuel ne doit pas dépasser un seuil donné. Les cotisations requises de la part de ce groupe de travailleurs sont plus faibles et peuvent être payées progressivement : d'abord 25 % du montant la première année, puis 50 % la deuxième année et 75 % la troisième année. Ce n'est qu'après 36 mois d'adhésion que les travailleurs doivent payer la totalité de la cotisation (Centrangolo *et al.*, 2014).

De nombreux régimes d'assurance sociale comprennent des éléments non contributifs ou redistributifs qui garantissent la solidarité et une plus grande mutualisation des risques. La plupart de ces régimes sont donc considérés comme partiellement contributifs. Parmi les éléments en question figurent les mesures visant à tenir compte de la capacité de cotisation limitée des personnes à faibles revenus, le financement partiel ou total des cotisations par l'État, les garanties de prestations minimales et la mise en place de différentes catégories de cotisations pour les travailleurs à faibles revenus (OIT, 2017b ; Antia et Lanzara, 2011). Ces mécanismes ont joué un rôle central dans l'avancée dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans plusieurs pays d'Amérique latine (Forteza, 2015).

Dans certains cas, l'État rend obligatoire l'adhésion aux régimes d'assurance sociale et assure la couverture des personnes qui ne sont pas en mesure de payer. Comme ils couvrent la totalité de la population, les régimes obligatoires ont un avantage : ils créent une bien plus grande base de mutualisation des risques. Cependant, ce type de système présente aussi des inconvénients. L'Indonésie a mis en place en 2014 un régime national d'assurance maladie obligatoire (*Jaminan Kesehatan Nasional*, ou JKN), dans le cadre duquel les autorités subventionnent entièrement l'adhésion des ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Trois catégories de cotisations ont été mises en place pour les travailleurs informels non considérés comme démunis. L'adhésion est obligatoire ; des sanctions sont infligées aux personnes non adhérentes lorsqu'elles utilisent d'autres services gouvernementaux (Kartika, 2015). Selon les estimations, le régime JKN couvre à présent 73 % de la population (Hereyanto, 2018). Il a toutefois été critiqué pour la pression financière injuste qu'il impose aux travailleurs

informels qui sont au-dessus du seuil de pauvreté mais restent pauvres, et a en outre rencontré des problèmes de pérennité financière (Sumarto et Kaasch, 2018). Cependant, il est nécessaire de rappeler que les régimes contributifs ne parviendront probablement jamais à garantir une couverture universelle, en particulier chez les plus pauvres, et ce même si l'adhésion est obligatoire, sauf s'il existe des mécanismes destinés à financer leurs cotisations ou à les exempter de cotisations. Par conséquent, si l'objectif est d'assurer l'universalité de la couverture du système de protection sociale, la solidarité est essentielle. Il est particulièrement important de veiller à l'harmonisation des piliers contributif et non contributif et de mettre en place des méthodes plus précises pour déterminer qui appartient aux catégories subventionnées (OIT, 2019b).

### **Abondement des cotisations**

L'État peut contribuer au financement de la protection sociale des travailleurs informels par des subventions implicites, comme expliqué ci-dessus, mais aussi par l'abondement des cotisations. En vertu de l'article 40 de la loi sur la sécurité sociale de 1990, le gouvernement thaï a créé un Fonds national de sécurité sociale, qui comporte des dispositions relatives aux travailleurs indépendants de l'économie informelle. Le Fonds fournit différentes prestations, qui couvrent notamment les risques de maladie, de blessure, de handicap et de décès et comprennent des prestations de vieillesse (après 180 mois de cotisation, si le bénéficiaire a plus de 60 ans) ainsi que des allocations familiales. Il existe trois plans de versement différents : le premier est accessible contre une cotisation mensuelle de 70 bahts (soit 2,5 dollars É.-U.) le deuxième contre une cotisation de 100 bahts (soit 3,2 dollars É.-U.) et le troisième, qui donne accès à l'ensemble de prestations le plus complet, contre une cotisation de 300 bahts (soit 9,61 dollars É.-U.) (Bureau de la protection sociale de la Thaïlande, 2017). Pour inciter les travailleurs à adhérer au régime et lui permettre de fournir de meilleures prestations, l'État verse directement au Fonds un abondement qui équivaut à environ 33 % de la cotisation versée par le travailleur (WIEGO, s. d.).

L'effet des abondements sur le taux de couverture est sujet à débat. Les résultats de comparaisons entre

différents pays suggèrent que les versements ont une influence sur ce taux, mais que leur effet est très modéré : chaque tranche de 25 % d'abondement par l'État entraîne une augmentation de 5 % du taux de participation (Wiener, 2013). La Thaïlande n'a rapporté qu'une faible augmentation du taux de couverture après la mise en place du système d'abondement des cotisations. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le montant de l'abondement est trop faible pour inciter à l'adhésion (OIT et ASEAN, 2020).

### **Choix des cotisants : les autres relations économiques comme source de cofinancement des cotisations des travailleurs**

Les régimes contributifs de protection sociale sont souvent fondés sur l'hypothèse que les cotisations doivent être versées par les travailleurs, par les employeurs (le cas échéant), et parfois par l'État. En l'absence d'employeur, et si les travailleurs sont trop pauvres pour verser une cotisation suffisante au bon fonctionnement d'un régime, il est possible de

s'appuyer plutôt sur d'autres relations économiques pour assurer son financement (Lund et Nicholson, 2003 ; OIT, 2019b, partie 6.2.5). En Inde, les commissions pour la protection sociale des travailleurs ont depuis longtemps recours à cette stratégie (voir l'encadré 2). Ainsi, les prestations sociales destinées aux porteurs sont financées par un prélèvement supplémentaire sur la base des relations commerciales, dont le montant est déterminé par le comité de marché. Lorsqu'un porteur est embauché, une partie de la somme versée par la personne ou l'entreprise qui l'emploie est donc transférée à la commission pour la protection sociale, qui la met de côté pour couvrir la retraite, les congés payés, les primes et les traitements médicaux (RNSF, 2017). De même, les prestations sociales destinées aux ouvriers du bâtiment sont financées par une taxe parafiscale spéciale prélevée sur toutes les activités liées à ce secteur et perçue par la Commission pour la protection sociale des ouvriers du bâtiment (Narayana, 2019).

Une autre méthode permettant de financer la protection sociale des travailleurs informels consiste à



tirer parti des chaînes d'approvisionnement (Lund et Nicholson, 2003). Par exemple, en Thaïlande, la loi sur la protection des travailleurs à domicile de 2010 accorde des droits aux sous-traitants qui travaillent à domicile dans le cadre de leur relation avec les donneurs d'ordre. On peut par exemple citer le droit à un contrat écrit, à une rémunération équitable et ponctuelle, ainsi qu'au paiement du matériel nécessaire pour assurer la santé et la sécurité au travail, des frais médicaux et des frais d'obsèques en cas de maladie ou de décès lié au travail. L'Australie fait elle aussi partie des premiers pays à avoir eu recours aux lois sur la chaîne d'approvisionnement, pour réglementer l'industrie textile. Le dispositif de responsabilité étendue pour le commerce éthique des vêtements de 2004 rend ainsi l'entreprise initiatrice, les fournisseurs et les contractants de la chaîne d'approvisionnement conjointement responsables des conditions de travail des travailleurs à domicile qui se trouvent tout au bout de la chaîne d'approvisionnement (von Broembsen et Harvey, 2019).

Le système crée des secteurs spécifiques en fonction des différentes relations économiques. Ces relations sont prises en compte selon une approche sectorielle, à même de mettre en évidence de nouveaux moyens de financer la protection sociale des travailleurs vulnérables. Les exemples ci-dessus montrent que les approches sectorielles, si elles sont soutenues par des politiques et des lois au niveau étatique, peuvent constituer un outil précieux pour accroître le financement de l'expansion de la protection sociale (Narayana, 2019).

### **Promotion de l'égalité des genres par le biais du financement**

Les femmes rencontrent généralement de plus grandes difficultés que les hommes pour accéder à une couverture adéquate en matière de protection sociale. Cette disparité est liée à de nombreux facteurs. Par exemple, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler dans l'économie informelle. De plus, au sein de celle-ci, leur travail est très vulnérable et moins rémunérateur, ce qui signifie que leur capacité de cotisation est généralement moindre par rapport à celle des hommes. En raison des rôles et des attentes construits par la société, les femmes assument aussi une plus large part des tâches familiales, qui peuvent

les forcer à interrompre temporairement leurs activités rémunératrices et donc leurs cotisations (ONU-Femmes, 2015). Les régimes de protection sociale peuvent être conçus de manière à lutter contre l'inégalité entre les genres sur le marché du travail, au lieu de la reproduire.

Les régimes d'assurance sociale devraient être fondés sur la mutualisation des risques et la solidarité entre un grand nombre de personnes, et passer notamment par l'octroi de crédits pour soins donnés aux hommes et aux femmes, ou par le calcul des retraites en fonction de statistiques de mortalité distinctes pour chaque genre (OIT, 2017b, p. 85-88). Ainsi, la Bolivie et le Chili ont ajouté une composante semi-contributive à leurs systèmes de retraite dominés par une composante contributive fondée sur des comptes individuels. Cet ajout a fortement réduit les inégalités entre les genres dans le versement de prestations de retraite (Staab, 2020 ; voir l'encadré 4). Au Chili, les composantes de solidarité du système garantissent une retraite minimale sous un régime non contributif aux personnes dont les revenus se classent dans les trois quintiles inférieurs, et assurent un complément de retraite aux personnes à faibles revenus qui n'ont pas pu verser de cotisations pendant certaines périodes (Holmes et Scott, 2016).

Les crédits pour soins donnés financés par l'État sont également un bon moyen d'accroître l'égalité entre les genres dans le domaine des retraites. Ces crédits peuvent prendre différentes formes, mais, en règle générale, ils permettent soit à l'État de verser des cotisations à la place d'une personne qui prend un congé pour s'occuper d'une autre personne pendant une durée prédéterminée, soit d'intégrer la durée des congés pris pour s'occuper d'autrui à la durée travaillée lors du calcul du montant définitif des prestations de retraite. Cette seconde modalité permet à davantage de femmes d'atteindre la durée minimale requise en matière de période de cotisation (Holmes et Scott, 2016). Les systèmes d'assurance sociale accordant des crédits pour soins donnés sont plus courants en Europe et en Asie centrale (Sakhonchik *et al.*, 2017), mais il en existe également dans certains pays d'Amérique latine (Holmes et Scott, 2016).



#### ENCADRÉ 4 : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES GENRES PAR LE BIAIS DE LA PROTECTION SOCIALE

En raison de divers facteurs, notamment la division du travail entre les genres ainsi que les stéréotypes relatifs à certaines tâches et aux personnes les plus à même de les effectuer, les femmes sont confrontées à davantage d'obstacles que les hommes pour avoir accès à la protection sociale. Dans de nombreux pays, l'économie informelle compte plus de femmes que d'hommes, et, au sein de celle-ci, elles occupent généralement les formes d'emploi les moins rémunératrices. En réalité, les femmes citent souvent leurs responsabilités familiales comme l'une des raisons pour lesquelles elles travaillent dans le secteur informel : cette modalité offre en effet davantage de flexibilité, même si elle entraîne une plus faible productivité, un niveau de stress plus élevé et des risques pour leur bien-être mais aussi celui des personnes dépendantes dont elles s'occupent tout en essayant de faire leur travail.

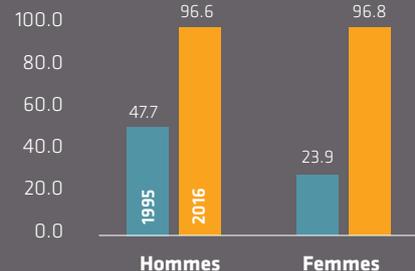
Néanmoins, ces activités de soin sont vitales pour la société, à laquelle elles permettent de se perpétuer ; le fait que les femmes voient leur stabilité économique réduite parce qu'elles s'en chargent est donc problématique. Des programmes de protection sociale bien conçus et tenant compte des disparités entre les genres peuvent réduire considérablement cette inégalité. En Amérique latine, la proportion de femmes qui arrivent à financer leur retraite sous un régime contributif est très inférieure à la proportion d'hommes qui y parviennent. Par exemple, en Bolivie, au Mexique et en République dominicaine, deux fois plus d'hommes que de femmes de plus de 65 ans touchent une retraite sous un régime contributif. Dans ce contexte, en Bolivie et en Équateur, l'extension de la couverture des pensions sociales non contributives a renforcé la couverture globale du système de retraite et fortement réduit les disparités entre les genres en matière de couverture des retraites (voir les graphiques ci-dessous).

Cependant, une plus grande égalité en matière d'accès aux retraites ne signifie pas pour autant que le niveau desdites retraites sera égalitaire. Les retraites sous le régime contributif assurent des prestations plus élevées ; les politiques de crédits pour soins donnés, comme il en existe en Bolivie, au Chili et en Uruguay, sont donc essentielles pour garantir la prise en compte des travailleuses pouvant verser des cotisations dans une certaine mesure.

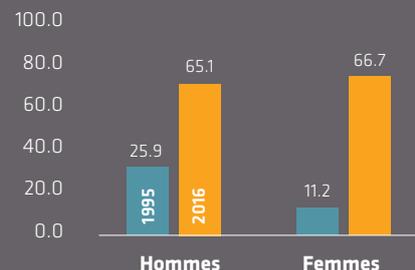
**Source:** Staab, S., 2020. « Delinking and Rethinking Social Protection for Women in Informal Employment? Perspectives from Latin America. » *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*. Londres : Routledge.

Couverture du système de retraite (contributif et non contributif) en 1995 et 2013, par genre

##### BOLIVIE



##### ÉQUATEUR



**Source:** Graphiques propres, élaborés à partir des données du système d'information sur les marchés du travail et la sécurité sociale (Labour Markets and Social Security Information System - SIMS) de la Banque interaméricaine de développement.

### **Adoption de mesures destinées à favoriser l'accès aux régimes de protection sociale**

Le financement est un aspect essentiel de l'extension des régimes de protection sociale aux travailleurs informels, mais ne suffit pas à lui seul à assurer leur couverture. Un autre problème important pour les travailleurs informels est le coût temporel de l'inefficacité des systèmes et des obstacles administratifs (OIT, 2019b, chapitre 5). Les travailleurs indépendants sont particulièrement confrontés à ces difficultés, étant donné que, pour eux, le temps est littéralement de l'argent : si les procédures administratives sont fastidieuses et chronophages, ils sont moins susceptibles d'adhérer à un régime (Alfers, 2013 ; Chen et Lund, 2016). Pour réduire les coûts temporels, les Philippines ont mis en place un système de prélèvement automatique fondé sur le volontariat. Le régime VimoSEWA a également mis à l'essai ce type de modalités, et propose à ses membres de participer à un système de dépôt à terme fixe, dans le cadre duquel les intérêts du dépôt sont prélevés automatiquement au titre de cotisation à l'assurance (Garand, 2005).

Le coût temporel comprend le temps passé à recueillir des informations au sujet des prestations associées à chaque régime. Il est donc particulièrement important

d'informer et de sensibiliser les personnes dont l'expérience de la protection sociale étatique est très limitée.

Le gouvernement de Cabo Verde s'est attaqué à ces problèmes par le biais d'une approche active ciblant les travailleurs informels : l'État a mis en place des campagnes de communication ciblant spécifiquement les travailleurs informels indépendants et a ouvert des centres de services de protection sociale dans les lieux qui regroupent un grand nombre de travailleurs informels (par exemple les marchés informels). Ces centres de services constituent une source d'informations pour les travailleurs tout en leur permettant de s'inscrire et de verser leur cotisation. Leurs systèmes informatiques permettent aux agents d'effectuer 80 % des procédures administratives sur place. Ce système a ainsi permis de faire diminuer le temps que les travailleurs doivent consacrer à l'adhésion au régime (Durán-Valverde *et al.*, 2013).

L'État peut aussi activement se mobiliser pour faciliter l'accès aux régimes fonctionnant en partenariat avec des organisations de travailleurs informels. Ces partenariats peuvent servir non seulement à sensibiliser les travailleurs, mais aussi à simplifier le versement des cotisations. Ainsi, HomeNet Thailand, un réseau

#### **ENCADRÉ 5 : AMUSSOL : UN « EMPLOYEUR VIRTUEL » POUR L'INCLUSION DES TRAVAILLEURS INFORMELS**

L'AMUSSOL est une mutuelle professionnelle de République dominicaine, créée en 2005 par le syndicat Confederación Autónoma de Sindicato Clasista (CASC) en vue d'étendre la couverture de l'assurance sociale aux travailleurs informels. Le Système dominicain de sécurité sociale (SDSS) n'autorise les travailleurs à adhérer que par l'intermédiaire de leur employeur, ce qui exclut de fait les nombreux travailleurs indépendants du pays. Afin de contourner cet obstacle juridique, l'AMUSSOL joue le rôle d'un employeur pour les travailleurs indépendants. Au lieu d'adhérer au régime étatique, les travailleurs adhèrent à l'AMUSSOL et lui versent leurs cotisations ; celle-ci agit comme intermédiaire pour inscrire les travailleurs au SDSS et facilite le transfert de leurs cotisations.

Ce système présente cependant lui aussi des problèmes, en particulier la charge financière qu'il impose aux travailleurs informels. En effet, les travailleurs indépendants doivent verser eux-mêmes la totalité de la cotisation de 21,4 % des revenus que requiert le SDSS, plus une cotisation de 1 % à la mutuelle pour couvrir les frais administratifs. Les travailleurs formels ne doivent quant à eux verser qu'une cotisation de 6,5 % : le reste est couvert par les employeurs. Malgré ses défauts, cette initiative a permis à de nombreux travailleurs jusqu'alors exclus d'avoir accès à la protection sociale : de sa création à 2015, près de 60 000 travailleurs se sont inscrits par l'intermédiaire de l'AMUSSOL, et elle comptait plus de 85 000 inscrits en 2018.

**Sources :** We Social Movement, 2016. *AMUSSOL: informal workers have access to social protection in the Dominican Republic!* Deuxième rapport thématique sur l'Amérique latine.

de groupes de travailleurs à domicile présent dans l'ensemble du pays, a mis en place une collaboration étroite avec le Fonds thaï de sécurité sociale en vue d'informer ses membres et de veiller au versement des cotisations. « Dans certains domaines, nos organisateurs sont si efficaces que nous avons atteint 100 % d'inscriptions et de versements dans les groupes de travailleurs. » (entretien avec un informateur clé – travailleur informel, janvier 2020). L'avantage de cette méthode est que les messages sont constamment réitérés au niveau local, de sorte que la sensibilisation n'est pas limitée à un événement ponctuel ni à une campagne (voir l'encadré 1). Elle tire parti de la confiance que les travailleurs ont envers leurs propres organisations et permet aux programmes étatiques de toucher les travailleurs les plus isolés, notamment ceux qui travaillent à leur propre domicile ou chez d'autres personnes.

L'État peut également collaborer avec les organisations de travailleurs par le biais de contrats collectifs (voir l'encadré 5). Ainsi, au Costa Rica comme en République dominicaine, les associations de producteurs et les coopératives peuvent signer des accords collectifs avec les régimes d'assurance étatiques. Les membres de ces organisations sont alors automatiquement inscrits aux régimes étatiques concernés et leurs cotisations sont

recueillies par les organisations, qui les transfèrent à l'État (Durán-Valverde, 2013 ; Llaveneras Blanco, 2018). Le Système d'assurance volontaire du Cameroun a également mis en place un dispositif de cette sorte depuis qu'une étude réalisée avec le soutien de l'OIT a montré, en 2017, que la plupart des travailleurs informels préféraient une affiliation collective par le biais de leurs organisations, qu'il s'agisse de syndicats, de coopératives ou d'associations de producteurs ruraux.

### **Surveillance du respect des règles, mise en place de mesures incitatives et organisation d'un suivi et d'une évaluation**

L'État a un rôle à jouer pour garantir le respect des règles du régime, assurer son suivi et son évaluation, et l'ajuster si nécessaire en s'appuyant sur les enseignements tirés (OIT, 2019b, chapitre 7). Le régime VimoSEWA de la SEWA a montré la nécessité d'apprendre et de s'adapter en permanence à l'évolution des besoins de la population visée et de son niveau de sensibilisation à la protection sociale (voir l'encadré 1).

Il est difficile d'assurer le respect des règles lors de la prise en charge d'un grand nombre de travailleurs hors du cadre des relations d'emploi traditionnelles.



L'une des méthodes possibles pour ce faire est, une fois encore, la collaboration avec les organisations de terrain, comme ci-dessus. Par exemple, aux Philippines, un accès préférentiel au crédit et aux prêts a été mis en place pour encourager l'adhésion au système de protection sociale (Durán-Valverde, 2013). Un autre type de mesure d'incitation consiste à lier les prestations à long terme (par exemple les retraites) à des prestations à court terme telles que les congés de maternité ou de paternité et/ou les allocations familiales. L'avantage de ces prestations à court terme est que les travailleurs informels peuvent en bénéficier relativement peu de temps après avoir commencé à verser leur cotisation. Elles permettent donc de les attirer vers des prestations à plus long terme, par exemple les retraites, dans le cadre d'un régime global (McClanahan et Gelders, 2019).

### **Instauration de la confiance**

Les marchés du travail caractérisés par une forte participation dans le secteur informel se trouvent souvent dans des lieux où il n'existe aucun contrat établi en matière de protection sociale qui soit largement accepté. De plus, dans ces situations, les travailleurs informels tendent à être régulièrement confrontés à des aspects négatifs du pouvoir étatique, qui se manifeste par du harcèlement, des expulsions et des politiques punitives ; ils ont donc peu de raisons de faire confiance à l'État (Kamete, 2018). Le manque de confiance peut également être le résultat de piètres performances de l'État en matière de prestation de services dans différents domaines. L'instauration de la confiance entre l'État et les travailleurs informels est un processus long, qui peut être facilité par une mesure très simple : veiller à ce que les travailleurs informels participent à l'élaboration et à la gestion des régimes de protection sociale (des exemples génériques figurent dans : Alfery et Lund, 2012 ; Budlender, 2013).

Ces personnes sont souvent exclues des espaces formels de dialogue tripartite dans lesquels sont examinés et élaborés les régimes de protection sociale des travailleurs. Elles ont parfois accès à ces espaces dans le cadre d'une délégation syndicale, mais il est très rare qu'elles soient directement représentées dans une telle délégation (Alfers et Moussié, 2019). La loi sur la protection des travailleurs à domicile adoptée en 2010 par la Thaïlande constitue cependant un bon

exemple d'inclusion directe des travailleurs informels. En effet, elle prévoit que son suivi doit être assuré par un comité tripartite composé de représentants du gouvernement, de trois donneurs d'ordre et de trois représentants des travailleurs à domicile (OIT, 2017a ; von Broembsen et Harvey, 2019). L'important est qu'il ne s'agit pas simplement d'un espace de dialogue ponctuel : ces mesures permettent aux travailleurs informels de participer directement à l'élaboration de toute la législation secondaire relative à cette loi et assurent un degré d'appropriation du système par les organisations de travailleurs à domicile concernées (Harvey, 2019).

La bonne gouvernance, la redevabilité et la transparence constituent également des facteurs essentiels pour gagner la confiance des travailleurs informels (OIT, 2019b, chapitre 3). Les travailleurs sont plus susceptibles de verser les cotisations requises s'ils savent que leur argent sera bien géré et s'ils ont accès à des informations à jour au sujet de leurs cotisations. Les technologies numériques peuvent être très utiles à cet égard. Par exemple, aux Philippines, le régime de protection sociale a accru sa transparence au moyen d'une plateforme en ligne (My.SSS) et de terminaux en libre service qui permettent aux adhérents d'accéder à des informations concernant leurs versements, leur solde et leurs prêts (Durán-Valverde, 2013).



Deuxième partie :

# CONTEXTE NORMATIF DE L'EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE AUX TRAVAILLEURS INFORMELS



## Deuxième partie | Contexte normatif de l'extension de la protection sociale aux travailleurs informels

Le droit des travailleurs informels à la protection sociale repose sur plusieurs instruments et cadres stratégiques régionaux et internationaux. La présente partie tentera de décrire dans les grandes lignes les principaux instruments concernant les travailleurs informels, hors du cadre des objectifs de développement durable (ODD) qui visent la protection sociale universelle<sup>7</sup>. La publication *L'état de l'assistance sociale en Afrique* (PNUD, 2019) analyse plus en détail les cadres juridiques régionaux, nationaux et internationaux qui guident la mise en place de la protection sociale dans l'ensemble de l'Afrique.

Les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (1948) garantissent le droit de chacun à la sécurité sociale et à un niveau de vie adéquat. Ratifié par cinquante des États membres de l'Union africaine, Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 affirme également le droit de chacun à la sécurité sociale (article 9), y compris le droit des mères qui travaillent à bénéficier des prestations de la sécurité sociale (alinéa 2 de l'article 10), ainsi que le droit à des conditions de vie adéquates (PNUD, 2019 ; OIT et WIEGO, 2020b).

Conjointement avec les instruments de protection des droits de l'homme pertinents, les normes internationales relatives au travail publiées par l'OIT constituent la principale référence internationale en matière de droits liés au travail et à la sécurité sociale sur laquelle peuvent s'appuyer les États pour élaborer leur législation. Les conventions adoptées par les gouvernements, les travailleurs et les employeurs des 187 États membres de l'OIT ont le statut de traités

internationaux contraignants une fois ratifiés par les États, alors que les conventions non ratifiées et les recommandations formulent des orientations non contraignantes<sup>8</sup>. La Convention no 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 est un document de référence qui fixe les normes minimales relatives aux principales branches des systèmes de protection sociale (soins médicaux, maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail, allocations familiales, maternité, invalidité et pensions de réversion). Les pays ont différents moyens de se conformer à ces normes, notamment par le biais de l'assurance sociale et l'assistance sociale.

La Recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale de 2012 de l'OIT vient compléter la Convention no 102 en donnant aux gouvernements des orientations sur l'extension de la protection sociale aux personnes jusqu'alors non couvertes, notamment aux travailleurs informels. Elle demande la mise en place de seuils minimaux de protection sociale au niveau national afin de garantir à chacun au moins un niveau élémentaire de sécurité sociale ; doivent notamment être assurés, au minimum, un accès réel aux soins de santé et un niveau basique de sécurité des revenus tout au long de la vie. Ces seuils minimaux incluent également une protection sociale destinée aux personnes en âge de travailler n'étant pas en mesure de gagner des revenus suffisants, en particulier en cas de maladie ou de handicap, ou dans les périodes de chômage ou de maternité. La Recommandation (no 204) concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de 2015 de l'OIT rappelle que la transition vers l'économie formelle dépend de l'extension de la protection sociale (aussi bien

<sup>7</sup> Plusieurs ODD mentionnent la protection sociale : l'ODD 1, en vue d'éliminer la pauvreté extrême ; l'ODD 5, pour soutenir l'égalité entre les genres ; l'ODD 8, afin de promouvoir le travail décent et la croissance inclusive ; et l'ODD 10, en tant qu'instrument stratégique pour lutter contre les inégalités de revenus. De plus, la protection sociale contribue indirectement à la réalisation de plusieurs autres ODD : par exemple, elle est fondamentale pour éradiquer la faim dans le monde et pour promouvoir l'accès à l'éducation, à la santé et aux services essentiels (ODD 2, 3 et 6), ainsi que pour créer des sociétés justes et inclusives (ODD 16).

<sup>8</sup> Vingt et un pays d'Afrique ont déjà ratifié au moins l'une des conventions de l'OIT sur la sécurité sociale pertinentes (OIT, 2019a).

les seuils de protection sociale que les prestations plus importantes de sécurité sociale) aux travailleurs informels. Ce texte comporte des composantes essentielles liées au genre : il prévoit notamment de manière expresse des prestations de maternité et l'accès aux services de garde d'enfants afin de préserver les revenus des femmes (OIT et WIEGO, 2020b).

Au niveau régional, l'Union africaine dispose de plusieurs accords et instruments clés<sup>9</sup> en matière de protection sociale. Le plus important d'entre eux est le Cadre de politique sociale pour l'Afrique de 2008 qui fixe des normes minimales en matière de conditions de vie valables pour l'ensemble de la population, qui couvrent aussi bien l'accès à l'éducation et aux soins de santé que l'aide sociale, les moyens de subsistance, l'accès à un revenu stable et l'emploi (PNUD, 2019). En vigueur de 2011 à 2015, le Plan de protection sociale pour les travailleurs de l'économie informelle et les travailleurs ruraux (SPIREWORK) était un accord de premier plan spécifiquement destiné à répondre aux besoins des travailleurs informels en matière de protection sociale. Il comportait trois piliers principaux : d'une part, la prestation de soins de santé abordables, notamment par le biais d'une assurance maladie à assise communautaire et le renforcement de la viabilité des régimes existants ; d'autre part, l'extension des dispositifs de protection de la santé et de la sécurité au travail aux travailleurs de l'économie informelle ; enfin, le soutien à la mise en place de systèmes de microassurance et d'autres « systèmes décentralisés et innovateurs de sécurité sociale pour assurer la protection sociale à travers des soutiens communautaires et de groupe ».

Certaines des communautés économiques régionales d'Afrique ont élaboré des instruments liés à la protection sociale. Ainsi, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) dispose non seulement d'un Code sur la sécurité sociale, mais aussi de dispositions relatives à la protection sociale dans le Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe (1992), le Protocole sur la santé (1999), la Charte des droits sociaux fondamentaux (2003), le Protocole

sur l'égalité des sexes (2008) et le Protocole sur l'emploi et sur le travail (2014). La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) s'est quant à elle dotée d'un cadre stratégique de développement social (2013) qui souligne la nécessité d'un niveau minimum de protection sociale, et a reconnu qu'il revenait à l'État de mettre en place un tel seuil (PNUD, 2019). Les organisations d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest ont également affirmé la nécessité d'étendre les seuils minimaux de protection sociale et d'assurer une protection sociale universelle (PNUD, 2019).

En somme, les instruments de l'Union africaine comme ceux des communautés économiques régionales comprennent un certain nombre de dispositions concernant la protection sociale des travailleurs (Bamu-Chipunza, 2017). En voici quelques exemples :

- le droit de tous les travailleurs à la sécurité sociale quel que soit leur statut et la nature de leur emploi ;
- un accès aux ressources et à l'assistance sociale pour les travailleurs qui ne trouvent pas d'emploi ;
- des services de soins de santé liés à l'emploi abordables et accessibles à tous les travailleurs ;
- une indemnisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- le droit des personnes âgées à bénéficier d'une pension de retraite, ou de subventions si elles n'ont pas de pension, de soins médicaux et d'une aide à la vie quotidienne (SADC) ;
- le droit des travailleurs migrants à la protection sociale, aussi bien dans l'économie informelle que dans l'économie formelle, y compris le droit à la préservation des prestations sociales acquises et à l'accès à ces prestations après leur émigration ;
- des régimes de sécurité sociale informels (par exemple l'assistance familiale), une microassurance, une protection universelle ou des dispositifs d'épargne spécifiques pour protéger les travailleurs informels (SPIREWORK) ;
- un accès à des régimes de sécurité sociale spécifiques pour les travailleuses informelles (Union africaine) ;

<sup>9</sup> Parmi ces accords et instruments figurent la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), l'Acte constitutif de l'Union africaine (2000), la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990), le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (2003), la Déclaration de Pretoria sur les droits économiques, sociaux et culturels en Afrique (2004) et le Plan d'action de Ouagadougou sur la promotion de l'emploi et la lutte contre la pauvreté.

- le droit des personnes en situation de handicap à l'égalité d'accès aux prestations sociales et à un soutien dans leur recherche d'emploi.

La principale lacune des instruments régionaux en ce qui concerne les travailleurs informels est que ceux-ci sont toujours considérés comme une catégorie secondaire, alors même qu'ils représentent la grande majorité des travailleurs sur le continent. Par exemple, ils voient généralement leur couverture limitée à des régimes alternatifs (souvent non étatiques), au lieu d'être intégrés aux régimes généraux. De plus, ces régimes ne prévoient aucune des mesures spécifiques qui pourraient être nécessaires pour convaincre les travailleurs informels d'y adhérer (Bamu-Chipunza, 2017). Par ailleurs, une comparaison entre les instruments régionaux et la Recommandation no 204 met en évidence le fait qu'ils sont dépourvus de dispositions visant à assurer un service de garde gratuit ou abordable pour les enfants trop jeunes pour aller à l'école. Une telle mesure est pourtant essentielle pour permettre aux travailleuses informelles d'exercer plus efficacement leurs droits économiques (OIT/WIEGO, 2020a).







Troisième partie :

# ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

## Troisième partie | Études de cas par pays

Les études de cas présentées dans cette partie montrent des exemples de pratiques émergentes en matière d'extension de la protection sociale aux travailleurs informels en Afrique subsaharienne. Il ne s'agit pas de modèles de bonnes pratiques à suivre : tous les systèmes cités font face à des obstacles et à des lacunes considérables, qui seront abordés plus en détail dans la quatrième partie de ce rapport. De plus, dans certains cas, les régimes ont été mis en place trop récemment pour qu'il soit possible de déterminer leur réussite. Les exemples mentionnés ici ont plutôt été choisis parce qu'ils donnent une vue d'ensemble des différentes possibilités de conception de dispositifs permettant la couverture des travailleurs informels qui font leur apparition dans la région.

Le régime national d'assurance maladie du Ghana a été l'un des premiers régimes sociaux d'assurance maladie du continent à étendre sa couverture aux travailleurs informels, et sa conception comme ses modalités de financement ont été présentées comme un modèle pour les autres pays (il a ainsi été imité notamment par l'Afrique du Sud et la Zambie). En outre, sa longue durée d'existence permet de mieux se rendre compte des mesures qui ont bien fonctionné et de celles qui n'ont pas rencontré le succès escompté auprès des travailleurs informels. C'est également pour cette raison qu'est mentionné le régime d'assurance maladie à assise communautaire du Rwanda, qui a permis d'obtenir un taux de couverture élevé. L'étude de cas sur le Rwanda aborde aussi le régime d'épargne à long terme *Ejo Heza*, plus récent, dans le cadre duquel le gouvernement met à l'essai différentes mesures d'incitation en s'appuyant sur les technologies numériques.

Les régimes du Togo et de Zambie, de conception très différente, ont cependant tous deux adopté une approche sectorielle à l'extension de la protection sociale. Le régime zambien a également un point commun avec le régime kenyan (même s'ils sont eux aussi très différents) : les gouvernements de ces deux pays se sont en effet efforcés, autant que possible, de faire participer les travailleurs informels à la conception des régimes. Le cas de la Tunisie constitue un exemple intéressant de régime spécifiquement conçu pour assurer la couverture des travailleuses informelles, d'autant plus que les systèmes tenant compte des problématiques de genre dans la région sont rares. Enfin, le cas de la Tanzanie est présenté en raison du vaste ensemble de prestations que le gouvernement a cherché à inclure dans le cadre de l'extension du régime national de sécurité sociale, mais aussi pour montrer le processus d'apprentissage que ce régime a mis en place.





# Ghana

## Extension de l'assurance maladie aux travailleurs informels

Parmi les régimes d'assurance sociale ayant étendu leur couverture aux travailleurs informels en Afrique, le régime national d'assurance maladie du Ghana (NHIS) créé en 2003 est l'un des plus pérennes et, probablement, des plus généreux. Malgré l'opposition de certains donateurs internationaux avant sa mise en œuvre, le gouvernement du Ghana a poursuivi le lancement du régime, depuis lors largement reconnu comme un modèle de bonnes pratiques en matière d'assurance sociale et d'assurance maladie dans les pays à faibles revenus (Wireko et Beland, 2017). Des éléments inspirés du NHIS se retrouvent dans les régimes d'assurance maladie existants ou envisagés en Afrique du Sud, au Nigéria et en Zambie. Le régime a également fait l'objet de plusieurs études consacrées à sa couverture et à son accessibilité. L'existence de données à son sujet ainsi que sa longue durée de fonctionnement signifient qu'il devrait être possible d'en tirer des enseignements précieux pour l'extension de l'assurance sociale aux travailleurs informels de manière plus générale.

### Contexte

À l'instar de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, le Ghana est doté d'un marché du travail dominé par l'emploi informel, qui représente un peu plus de 90 % du nombre total d'emplois. La prévalence du travail informel est plus grande chez les femmes (94 % des emplois) que chez les hommes (86 % des emplois). Au sein de l'économie informelle, un peu plus de 50 % des travailleurs sont indépendants et travaillent pour leur propre compte<sup>10</sup>; le travail indépendant représente une proportion légèrement plus importante des emplois des femmes (54 %) que des emplois des hommes (50 %). Les femmes dominent également les travaux domestiques non rémunérés (28 % des

emplois), alors que les hommes sont plus nombreux à exercer un travail salarié informel (25 % des emplois). Les travailleuses informelles exercent généralement dans le secteur des services, alors que les travailleurs informels sont plus nombreux dans le secteur agricole (OIT, 2018c).

Au Ghana, la protection sociale passe par différents programmes. Le pays consacre relativement plus d'argent que les autres pays d'Afrique à la santé (5,4 % du produit intérieur brut (PIB)), mais ses dépenses en matière de protection sociale (excluant la santé), qui représentent seulement 1,4 % du PIB, sont plus limitées (Alhassan, 2016 ; Banque mondiale, 2016). Les personnes en âge de travailler et actives sur le marché du travail peuvent bénéficier de deux programmes principaux : le NHIS et le Fonds national d'assurance pour la sécurité sociale (*Social Security National Insurance Trust, SSNIT*). Ce dernier assure aux travailleurs formels la couverture d'une retraite prédéfinie, des prestations en cas d'invalidité et une pension de réversion ; il a par ailleurs participé aux débuts de l'élaboration d'un régime de retraite à plusieurs niveaux, comprenant un système de cotisations de troisième échelon, définies par les cotisants, à destination des travailleurs informels. En raison d'un manque de clarté autour des rôles juridiques, c'est à présent la Compagnie nationale des fonds fiduciaires (*National Trust Holdings Company*) qui gère ce régime de retraite fondé sur le volontariat (Guyen, 2019), même si certaines indications laissent penser qu'il reviendra entre les mains du SSNIT. Le NHIS, géré par un organe indépendant, l'Autorité nationale de santé (*National Health Authority*), et le SSNIT sont tous deux régis sur le plan juridique par la loi sur l'assurance maladie nationale de 2003 et la loi sur la sécurité sociale de 2011.

<sup>10</sup> Les travailleurs à leur propre compte sont des travailleurs indépendants ne disposant d'aucun employé.

<b>Nom du régime</b>	Régime national d'assurance maladie du Ghana ( <i>Ghana National Health Insurance Scheme, NHIS</i> )
<b>Date de création</b>	2003
<b>Couverture</b>	40 % de la population (dont 39 % des femmes adultes et 29 % des hommes adultes)
<b>Fonctionnement</b>	L'adhésion est obligatoire pour les employés de l'économie formelle et fondée sur le volontariat pour les travailleurs de l'économie informelle. Le régime a une structure en étoile, formée de régimes d'assurance maladie à assise communautaire qui sont assurés et financés par un fonds national d'assurance maladie central ( <i>National Health Insurance Fund, NHIF</i> ). Il exempte de cotisations les personnes extrêmement pauvres, ainsi que les personnes âgées de plus de 70 ans ou de moins de 18 ans et les femmes enceintes.



### PRINCIPALES INNOVATIONS

**Financement :** Le NHIF a plusieurs sources de financement, parmi lesquelles une cotisation prélevée auprès des travailleurs formels (2,5 % de leurs revenus) et une taxe spéciale sur la valeur ajoutée des produits de luxe, de l'alcool et du tabac. C'est le NHIF qui fixe les conditions de financement croisé entre les travailleurs formels et les travailleurs informels.

**Fonctionnement :** La structure en étoile constitue une tentative innovante d'associer un régime national d'assurance maladie à des régimes décentralisés d'assurance maladie à assise communautaire, qui ont l'avantage d'être proches des populations qu'ils desservent.

**Droit :** Le NHIS est doté d'un cadre juridique, la loi sur l'assurance maladie nationale de 2003, qui lui a permis de perdurer au-delà du mandat du parti politique qui l'a mis en place.



### PRINCIPALES LIMITES

**Financement :** les travailleurs informels les plus pauvres n'ont pas les moyens de verser la cotisation requise, et les modalités générales de financement sont dégressives en ce qui concerne les travailleurs informels, étant donné que le taux de cotisation est fixe. La viabilité financière du régime a été remise en question.

**Obstacles administratifs :** de nombreux travailleurs informels se sont plaints explicitement et de manière répétée de difficultés d'adhésion au régime. Parmi les problèmes signalés figurent des erreurs dans les informations, des modifications des primes et des frais d'adhésion, de longs délais d'attente pour obtenir une carte d'identité, et un manque de portabilité des droits acquis.

**Mauvaise qualité des liens avec les services de santé :** la mauvaise qualité des soins de santé auxquels le NHIS donne accès est l'un des principaux obstacles qui dissuadent les travailleurs d'y adhérer. Il faut toutefois reconnaître que le régime facilite l'accès à une prise en charge gratuite de la maternité, ce qui pourrait être l'une des raisons pour lesquelles les adhérents sont en majorité des femmes.

**Absence de participation et de représentation des travailleurs informels :** il a été rapporté que les structures de gouvernance des régimes communautaires ne seraient pas fonctionnelles. À l'échelon national, les travailleurs informels sont représentés indirectement par le Congrès des syndicats du Ghana.



Il existe par ailleurs deux grands régimes d'assistance sociale destinés aux personnes non présentes sur le marché du travail. Ces régimes sont encadrés par des politiques, mais ne sont mentionnés dans aucune loi. Le premier, le programme ghanéen d'alimentation scolaire (*Ghana School Feeding Programme*), fournit gratuitement des repas scolaires aux enfants. Le second, le programme de revenu de subsistance contre la pauvreté (*Livelihood Empowerment Against Poverty programme*), fournit une aide monétaire et une assurance maladie gratuite aux ménages extrêmement pauvres. Ses bénéficiaires sont automatiquement inscrits au NHIS (Abebrese, 2011 ; OIT, 2015c).

#### **Extension du NHIS aux travailleurs informels : moteurs et principales innovations**

L'élaboration du NHIS et son extension aux travailleurs informels étaient motivées par de nombreux facteurs. En effet, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans les années 1980, le système de soins de santé gratuits créé après l'indépendance du Ghana a été remplacé par un système comportant des frais d'utilisation. Très impopulaire, ce dernier a fait chuter de manière considérable le recours aux services de santé. Lors de sa campagne pour les élections générales de 2000, le Nouveau Parti patriotique (New Patriotic Party, NPP) avait promis d'abolir ce système et de mettre en place une solution plus équitable pour remédier aux problèmes concernant le secteur de la santé. Après la victoire du parti aux élections, le nouveau gouvernement s'est donné pour objectifs de couvrir 50 % à 60 % de la population grâce à un nouveau régime national d'assurance maladie dans les dix ans suivant sa mise en place et, à terme, de rendre la couverture de l'assurance maladie universelle. En raison de la prévalence de l'économie informelle, il lui était donc nécessaire de déterminer un moyen d'assurer la couverture des travailleurs non présents sur le marché du travail traditionnel (Cichon *et al.*, 2003 ; Gyapong *et al.*, 2007). À cette fin, le gouvernement a réalisé deux grandes innovations en matière de conception et de financement des systèmes d'assurance.

La première de ces innovations concernait la conception du régime. Alors que le NHIS était au stade d'élaboration, l'opinion dominante était que les mesures de protection financière, par exemple l'assurance maladie, couvriraient mieux les travailleurs informels si elles étaient mises en œuvre dans le cadre de régimes décentralisés locaux, à assise communautaire (Wireko et Beland, 2017). Cependant, des études réalisées après la prise de telles mesures avaient mis en évidence le risque d'instabilité financière de ces régimes, lié à l'étroitesse de leur base de mutualisation des risques et au phénomène d'antisélection, ainsi que la complexité d'un déploiement à grande échelle (Atim, 1998).

Les concepteurs du NHIS ont donc tenté d'associer des régimes à assise communautaire à des composantes de l'assurance sociale et de l'assurance maladie. Le régime résultant a donc une structure fondamentale en étoile. Le centre du système, à savoir une assurance maladie publique financée par les recettes fiscales et appelée Fonds national d'assurance maladie (NHIF), est géré par l'Autorité nationale de l'assurance maladie (*National Health Insurance Authority*, NHIA). Les branches de l'étoile sont formées d'un réseau national de régimes à assise communautaire, appelés régimes d'assurance maladie mutuelle de district ; le centre est chargé de leur suivi, de leur financement et de leur assurance. Ainsi, le NHIF garantit une plus grande mutualisation des risques et stabilise la situation financière des régimes communautaires.

La seconde innovation majeure concerne le financement du NHIF. Le Fonds est en grande partie financé par des ressources nationales, notamment les impôts. Les recettes fiscales sont complétées par deux autres dispositifs : d'une part, une taxe spéciale sur la valeur ajoutée de 2,5 %, qui est progressive et non dégressive car elle ne s'applique pas aux produits de base essentiels (Akazili et al., 2011). Cette taxe fournit la grande majorité des ressources qui sont allouées au NHIF (72 % du montant total). D'autre part, un second dispositif assure un financement croisé par les travailleurs formels : 2,5 % de l'ensemble des cotisations au SSNIT sont reversées au NHIF. Cela représente environ 22 % des ressources de ce dernier (Seddoh et al., 2011).

Le NHIF est géré par le Conseil national pour l'assurance maladie (*National Health Insurance Council*, NHIC). La nomination du président et des membres de ce

conseil relève de la compétence exclusive du président du Ghana (loi no 650, partie 3, alinéa 2). Le secrétaire général du Congrès des syndicats du Ghana siège au Conseil en tant que représentant des travailleurs formels et informels.

Le régime est contributif. De par le prélèvement de 2,5 % de la cotisation qu'ils versent au SSNIT, les travailleurs formels y sont automatiquement inscrits. Les travailleurs informels peuvent adhérer volontairement au régime moyennant le versement d'une prime annuelle dont le montant, compris entre 1,3 dollar É.-U. et 9 dollars É.-U., dépend des niveaux de revenus tels qu'ils sont évalués à l'échelle des districts. Ces primes servent à financer le fonctionnement des régimes de district ; non incluses dans les ressources du NHIF, elles représentent près de 4 % des ressources totales de ces régimes (Seddoh et al., 2011). Les personnes considérées comme indigentes (c'est-à-dire n'ayant aucune source visible de revenus et ne vivant avec aucun individu ayant une source de revenus) sont exemptées de cotisations. C'est également le cas des enfants de moins de 18 ans et des personnes de plus de 70 ans, qui doivent toutefois s'acquitter de frais ponctuels d'adhésion et de traitement. Les femmes enceintes ont accès à des soins de santé gratuits pendant et après leur grossesse. Les prestations du régime sont larges : 97 % des maladies courantes dans le pays sont couvertes.

### **Évaluation du NHIS du Ghana**

Le NHIS du Ghana a été mis en place rapidement, et a obtenu assez vite un bon taux de couverture : de 6 % de la population couverts en 2005, ce taux a atteint 42 % en 2007. Il stagne depuis lors à ce niveau (Agyepong et Nagaib, 2011 ; NHIA, 2019). Étant donné que le NHIS donne accès aux établissements de santé aussi bien publics que privés, il a accru la diversité des services de santé accessibles aux adhérents ; d'après les Services de santé du Ghana, le système a permis de multiplier par quatre le recours à des services de santé dans de nombreuses régions, où les assurés représentent 80 % des clients des établissements (Atim et Toves, 2017). Malgré ces débuts impressionnants, il s'est avéré difficile d'étendre la couverture au-delà de 40 % de la population. En outre, plus de 60 % des adhérents ont droit à une exemption de prime, et une grande partie des autres sont des travailleurs formels, pour lesquels l'adhésion est obligatoire (rapport du Comité d'examen

technique, 2017). Par conséquent, une large partie de la population, essentiellement composée de travailleurs informels, n'est toujours pas couverte. La partie suivante aborde le rôle joué par l'État dans l'élaboration du NHIS, conformément au cadre établi dans la première partie de ce rapport.

**Élaboration de stratégies** Les études existantes indiquent clairement que l'État a joué un rôle clé dans l'élaboration de la stratégie à adopter en nommant une équipe technique nationale chargée de concevoir la structure en étoile innovante du NHIS (Wireko et Beland, 2017). Le Ghana avait par ailleurs mis en place depuis longtemps des enquêtes sur ses travailleurs conformes aux normes internationales établies par l'OIT, qui ont donné aux responsables politiques une bonne idée de la taille et de la forme de l'économie informelle dans le pays. Il est néanmoins possible de se demander si ces données ont été suffisamment utilisées lors de l'élaboration du régime. De plus, l'impératif politique à l'origine du régime a favorisé sa mise en œuvre en toute hâte, ce qui pourrait être à l'origine de certaines des limites qu'il présente.

**Création d'un environnement favorable** Alors que le NHIS a été créé en raison d'une promesse électorale faite par un seul parti, le cadre juridique solide dont il est doté lui a permis de perdurer après la fin du mandat du NPP. Lorsque le Congrès national démocratique (*National Democratic Congress*, NDC) a accédé au pouvoir lors des élections suivantes, en 2009, il a pu apporter quelques modifications au régime afin de centraliser son administration (Seddoh *et al.*, 2011). Cependant, il lui a été impossible de modifier fondamentalement sa structure et sa gouvernance afin d'assurer la continuité minimale essentielle au développement du régime.

L'État n'a pas entièrement réussi à créer un environnement favorable : en effet, il n'existe aucun lien entre le NHIS et la qualité des soins de santé fournis par les Services de santé du Ghana. Le Comité d'examen technique mis en place par le gouvernement en 2017 a conclu que la mauvaise qualité des soins était l'un des principaux obstacles à l'augmentation du nombre d'adhésions au NHIS. Ces observations font écho à une étude menée en 2013 auprès de travailleurs informels à Accra, qui se sont plaints que « se faire soigner avec sa carte du NHIS signifie ne pas pouvoir ouvrir boutique

du tout, tellement le temps d'attente est long » (Alfers, 2013). Parmi les autres problèmes courants figurent les fréquentes ruptures de stock de médicaments, l'absence des équipements nécessaires pour assurer l'ensemble des prestations possibles dans certains établissements de santé et le manque de personnel qualifié. En raison de la mauvaise qualité des soins, de nombreux commerçants informels ne voyaient pas l'intérêt d'adhérer au régime (Alfers, 2013 ; OIT, 2015c ; Alhassan *et al.*, 2016).

Enfin, l'une des caractéristiques les plus innovantes du NHIS était qu'il combinait assurance sociale et assurance à assise communautaire d'une manière censée garantir le soutien de l'État aux régimes communautaires existants. Toutefois, en réalité, il semblerait que l'État n'ait pas créé un environnement favorable aux régimes communautaires déjà en place, mais plutôt les régimes de district eux-mêmes. Il existe du moins très peu de données qui suggèrent que des régimes à assise communautaire préexistants aient été intégrés au NHIS. Ce dernier serait donc une extension de l'État au sein des communautés plutôt que l'organisme hybride envisagé à l'origine.

**Financement adaptable** Comme nous l'avons expliqué, le financement du NHIS est lui aussi innovant : il s'appuie sur une taxe sur la valeur ajoutée progressive et permet un financement croisé par le secteur formel. Cependant, les travailleurs informels doivent tout de même verser une cotisation au régime pour y adhérer, ce qui fait que les obstacles financiers à l'adhésion restent un problème majeur (Alfers, 2013 ; OIT, 2015c). Ce problème est exacerbé par le fait que le système de primes proportionnelles aux revenus des travailleurs informels est si difficile à mettre en œuvre que la plupart des régimes de district exigent une prime forfaitaire, dont le montant correspond souvent au taux maximal prévu par l'échelle théorique de primes du régime (Akazili *et al.*, 2011 ; Alfers, 2013). Ainsi, alors que le financement du NHIS est dans l'ensemble progressif, les primes exigées des travailleurs informels ont été jugées « très dégressives » (Akazili *et al.*, 2011). Il n'est donc pas surprenant que les plus faibles taux de couverture se rencontrent dans les tranches les plus pauvres de la population (Dake, 2018), à l'exception des bénéficiaires du programme de revenu de subsistance contre la pauvreté, qui font partie des plus démunis mais sont automatiquement inscrits au régime.

Il est intéressant de constater que le régime attire plus de femmes (39 %) que d'hommes (29 %). Certains ont suggéré que cette disparité s'expliquait par un besoin de soins de santé plus important chez les femmes ainsi que par le fait qu'elles assument une part disproportionnée des soins aux membres de la famille (Dake, 2018). Cependant, elle pourrait aussi être liée à la gratuité des soins de santé pour les femmes enceintes. En effet, ce modèle d'exemption de frais, qui rencontre visiblement beaucoup de succès, a entraîné une augmentation significative du nombre de femmes qui ont recours aux services de santé maternelle (Alhassan *et al.*, 2016). Cette possibilité met en évidence le lien entre prestation de services et adhésion aux régimes d'assurance. Les autres groupes à fort taux d'adhésion sont les professionnels ayant suivi des études supérieures, les ménages des quintiles les plus riches et les habitants des zones urbaines. Sont également inclus les groupes qui répondent aux critères d'exemption de primes, c'est-à-dire les personnes indigentes, les personnes de moins de 18 ans et les personnes de plus de 70 ans (Dake, 2018).

Par ailleurs, la viabilité financière du NHIS a été remise en question. Les dépenses augmentent plus vite que les recettes et la prise en charge par les fonds nationaux de la couverture des soins liés au VIH et au sida, à la tuberculose et au paludisme, jusqu'alors assurée par les ressources des donateurs, soumet le NHIF à une pression accrue. En vue de préserver sa viabilité financière et de favoriser une plus grande égalité, le Comité d'examen technique du gouvernement a recommandé en 2017 la création d'un ensemble de soins de santé primaires gratuits pour quelques maladies fréquentes. Le NHIS se chargerait alors de proposer une couverture plus importante. Le Comité a également recommandé la mise en place de méthodes de contrôle des coûts, l'adoption de stratégies d'achat, ainsi que la recherche de sources de revenus complémentaires pour renforcer le NHIF (par exemple, les recettes issues des gisements de gaz en mer).

**Mesures destinées à favoriser l'accès** Les performances du NHIS en matière de facilitation de l'accès sont plutôt médiocres. De nombreux travailleurs informels se sont plaints explicitement et de manière répétée de difficultés d'adhésion au régime. Parmi les problèmes signalés figurent des informations erronées, des modifications concernant les primes et les frais

d'adhésion, de longs délais d'attente pour obtenir une carte d'identité, ainsi que l'impossibilité d'avoir recours au NHIS hors du district dans lequel l'adhérent s'est inscrit (Alfers, 2013 ; Atim et Toves, 2017). En d'autres termes, la procédure d'adhésion est souvent trop contraignante et complexe pour les travailleurs informels. Certains problèmes du régime pourraient aussi être liés au manque de formation de la population ainsi qu'à l'insuffisance de la mobilisation des communautés (Alhassan *et al.*, 2016).

**Mesures d'incitation** Le NHIS n'est assorti d'aucune mesure d'incitation à l'adhésion. Le Gouvernement a autorisé des chercheurs à réaliser des évaluations rigoureuses du régime, dont la plupart sont citées dans la présente étude de cas. Il a également créé en 2017 un Comité d'examen technique, qui a formulé un certain nombre de recommandations. Les modalités et les zones de mise en œuvre de ces recommandations restent à déterminer.

**Instauration et préservation de la confiance** Le Régime national d'assurance maladie présente également des limites en ce qui concerne la mise en place des conditions permettant de gagner la confiance des citoyens, y compris des travailleurs informels. Si le secrétaire général du Congrès des syndicats du Ghana est membre du NHIC, sa mission historique est la défense des intérêts des travailleurs formels, et non de ceux des travailleurs informels (Alfers, 2013). À l'origine, les régimes de districts étaient censés être dirigés par les communautés qu'ils desservent. Cependant, les comités de direction des conseils de district, dissous lorsque le Congrès national démocratique est arrivé au pouvoir en 2009, n'ont jamais été remis en place. De plus, les conseils pour l'assurance maladie communautaire censés assurer le suivi des régimes de district et décider de l'échelle de primes de leur district n'ont jamais été créés (Seddoh *et al.*, 2011). La participation et la mobilisation des communautés figurent souvent dans les plans des programmes, mais il est bien plus complexe et plus difficile d'en faire une réalité.

## Mise en place de différentes initiatives pour intégrer les travailleurs informels au système de sécurité sociale

Au Togo, différents organismes gouvernementaux chargés de l'assurance sociale négocient avec les travailleurs informels et les organisations qui les représentent en vue d'étendre la couverture de la sécurité sociale en leur faveur. Dans le cadre du mouvement syndical, les travailleurs informels et leurs organisations sont de plus en plus visibles et à même de se faire entendre lors des débats nationaux relatifs à la sécurité sociale et à la régularisation de leur situation professionnelle. Différentes mesures ont été mises en place pour lutter contre l'absence d'assurance sociale des travailleurs informels, en particulier indépendants, notamment l'extension de leurs droits juridiques, la création d'un bureau gouvernemental réservé aux travailleurs informels et la conception de régimes d'assurance ciblés. La présente étude de cas porte sur les processus dirigés par l'État auxquels participent les organisations de travailleurs informels et qui visent à répondre à leurs doléances en matière de protection sociale.

### Contexte

Au Togo, les emplois informels représentent 92,6 % du nombre total d'emplois (OIT, 2018c). Les femmes sont plus susceptibles d'exercer un emploi informel que les hommes (95 % du nombre total d'emplois occupés par les femmes sont informels, contre 90 % pour les hommes). Au sein du secteur informel, davantage de femmes que d'hommes travaillent à leur propre compte ou pour une entreprise familiale. Les hommes sont plus susceptibles d'être des employeurs ou des employés, que ce soit dans le secteur formel ou dans le secteur informel (OIT, 2018c). Bien que tous les travailleurs informels ne soient pas pauvres, c'est le cas de 65 % d'entre eux, contre 49 % des travailleurs formels (OIT, 2018c).

Malgré ce contexte, le Togo ne consacre que 1,1 % de son PIB à la protection sociale, régimes contributif et non contributif confondus. Ce pourcentage est très inférieur à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne, qui s'élève à 4,3 % du PIB (OIT, 2018b). Le système de protection sociale du Togo comprend un programme d'assistance sociale sur conditions de revenus pour les personnes les plus vulnérables, des soins médicaux gratuits pour les indigents, un programme d'aide à l'emploi pour les jeunes et trois grands régimes d'assurance sociale. Le premier d'entre eux est un régime général de sécurité sociale, couvrant la famille, la maternité, les accidents du travail et les retraites des travailleurs formels du secteur privé. Fondé en 1956, il est géré par la CNSS. Le deuxième est un régime de retraite destiné aux fonctionnaires et aux militaires : il s'agit de la Caisse des retraites du Togo (CRT), créée en 1963. Enfin, en 2011, le Gouvernement a mis en place l'Institut national d'assurance maladie, un régime d'assurance maladie obligatoire pour les fonctionnaires, qu'il a prévu d'étendre aux travailleurs formels et informels du secteur privé. Aucun de ces régimes n'avait l'obligation légale de couvrir les travailleurs informels, jusqu'à l'adoption en 2012 d'une loi octroyant aux travailleurs informels le droit à la sécurité sociale par le biais de la CNSS. Il existe également quelques mutuelles d'assurance sociale et d'assurance maladie privée qui couvrent le risque de maladie.

Néanmoins, la couverture juridique et institutionnelle présente des lacunes majeures (OIT, 2018b ; RPSP, 2019). En effet, la CNSS ne couvre pas le risque de chômage, même si elle prend en charge les autres risques. De plus, pour les travailleurs informels, elle ne prend pas en charge les accidents du travail, affirmant qu'il est difficile d'évaluer et de vérifier leur caractère

<b>Nom du régime</b>	Mutuelle des conducteurs de taxis-motos (MUCTAM) Mutuelle des artistes et journalistes (MUAJ) Mutuelle des agriculteurs, pêcheurs et éleveurs (MUAPE) Mutuelle des artisans et commerçants du Togo (MUCAT)
<b>Date de création</b>	2014 (MUCTAM), 2015 (MUAJ, MUAPE, MUCAT)
<b>Couverture</b>	Inconnue
<b>Fonctionnement</b>	La Délégation à l'organisation du secteur informel (DOSI), organisme gouvernemental indépendant chargé de l'économie informelle, gère quatre mutuelles d'assurance maladie et d'assurance sociale sectorielles. Ces mutuelles, qui ont accès à un fonds de garantie commun, proposent une assurance maladie, un régime de retraite, des prestations de formation et de renforcement des compétences, ainsi qu'un dispositif de prêts.



## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Financement :** Les quatre régimes d'assurance indépendants font partie d'une mutuelle générale, afin de bénéficier d'un fonds de garantie commun.

**Services:** Les mutuelles proposent un dispositif de prêts pour l'achat de ressources contribuant à la production (par exemple une moto, des semences, des engrais, des matières premières...) afin d'inciter à l'adhésion. Une fois le prêt remboursé, les cotisations à la mutuelle ne dépendent pas des revenus déclarés mais de la valeur des ressources en question.



## PRINCIPALES LIMITES

**Financement :** Le processus de versement des cotisations est encore flou, étant donné que le bureau d'adhésion n'a pas encore été mis en place.

**Manque de données :** Il n'existe aucune information concernant le nombre de femmes et d'hommes qui versent une cotisation à ces mutuelles, ni indiquant si les femmes parviennent à verser régulièrement leur cotisation malgré leurs revenus plus modestes et plus irréguliers.

**Obstacles administratifs :** La difficulté d'adhésion, liée à la nécessité de fournir un certificat de naissance ou une carte d'identité nationale, pose toujours problème, malgré une campagne nationale visant à convaincre les travailleurs informels de demander une carte d'identité et d'adhérer à une mutuelle.

**Absence de collaboration entre les structures existantes :** La DOSI propose des services que les syndicats formels et les organisations de travailleurs informels ne peuvent fournir, mettant ainsi ces structures en concurrence. Cela a peut-être des conséquences sur la couverture horizontale et la viabilité financière des mutuelles. Par ailleurs, la relation entre les mutuelles et la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) n'est pas clairement définie.

**Lacunes de la couverture juridique :** La MUAPE, par exemple, ne couvre pas les accidents du travail fréquents.

tangible dans le cas de travailleurs indépendants (WIEGO, 2019). Les travailleurs du secteur privé n'ont toujours pas droit à l'assurance maladie proposée par l'INAM, et il n'existe aucune réglementation efficace destinée à seconder les mutuelles d'assurance maladie sociales ou communautaires qui assurent une couverture partielle. En outre, il n'existe aucune disposition visant à mettre en place un seuil minimal de protection sociale, même si le Parlement étudie un projet de politique de protection sociale.

La couverture réelle en matière d'allocations familiales et de retraites reste faible. Enfin, malgré le décret ministériel imposant la création d'un guichet d'adhésion spécifique pour les travailleurs informels, ceux-ci n'ont toujours pas accès à la CNSS.

### **Conception des régimes de sécurité sociale et des innovations**

En 2011, le Gouvernement a modifié le Code de la sécurité sociale afin d'étendre l'assurance sociale aux travailleurs informels. Cette initiative a bénéficié d'un large soutien et a entraîné la mobilisation des organisations de travailleurs informels, en collaboration avec les syndicats et les organisations de la société civile. Le Gouvernement s'est appuyé sur l'Agenda du travail décent conçu par l'OIT et sur une collaboration avec les syndicats nationaux comprenant des représentants de certaines organisations de travailleurs informels. À titre d'exemple, la Confédération nationale des travailleurs du Togo (CNTT) a réussi, avec l'aide de l'Agence danoise pour le développement des syndicats (DTDA), à passer de 20 000 travailleurs informels membres en 2008 à 60 000 en 2015, notamment grâce à l'adhésion de plusieurs syndicats sectoriels comme le syndicat des coiffeurs, le syndicat des couturiers, le syndicat des travailleurs des transports et le syndicat des commerçants (DTDA et CSI-Afrique, 2015). Les organisations de travailleurs informels qui ont choisi de ne pas adhérer à un syndicat ont elles aussi participé aux campagnes de sensibilisation.

Le Gouvernement a réagi de manière positive à ce large soutien politique, en entérinant dès 2012 la version révisée du projet de Code de la sécurité sociale de 2011. La mobilisation continue en faveur de l'Agenda du travail décent de l'OIT, couronnée par ce nouveau droit à la sécurité sociale, a renforcé l'espace de

dialogue entre le Gouvernement, les organisations de travailleurs informels, les syndicats et les autres organisations de la société civile. Cette nouvelle loi constitue désormais un socle pour renouveler la participation et la mobilisation des organisations de travailleurs. En 2014, cinquante syndicats de travailleurs informels affiliés à la CNTT ont fondé la Fédération nationale du secteur informel (FENASEI). Ils ont dressé la liste de tous leurs membres prêts à adhérer à la CNSS et ont conçu des supports de sensibilisation en collaboration avec celle-ci (DTDA et CSI-Afrique, 2015).

**Tripartisme et dialogue social** Le principe fondateur du Code de la sécurité sociale du Togo est le tripartisme. Les organisations de travailleurs sont représentées par le biais des centrales syndicales. Ces structures sont toujours fortes au Togo. Le Gouvernement a permis aux travailleurs informels de faire entendre leur voix dans le cadre de ce système à condition d'être affiliés à ces centrales syndicales. Cependant, les organisations de travailleurs informels s'inquiètent de l'absence de représentation directe et s'interrogent sur la propension des syndicats à représenter leurs intérêts :

*« Nous, les travailleurs informels, sommes très nombreux au Togo, mais les syndicalistes ne sont pas sur le terrain avec nous. Lorsqu'une vendeuse de thé ambulante doit arrêter de travailler parce que son enfant est malade, que l'enfant meurt à cause de la mauvaise qualité des soins et qu'elle n'a plus aucun revenu, nous sommes sur le terrain et souffrons à ses côtés, pas eux. Pourquoi ne pouvons-nous pas nous exprimer en notre propre nom ? Nous sommes considérés comme des illettrés qui n'ont pas fréquenté les bancs de l'école, et nous n'avons donc pas le droit d'avoir une opinion », a déclaré un représentant des travailleurs informels (RBSP, 2018).*

*« Lorsqu'une question concerne l'économie informelle, le Secrétariat général devrait laisser un représentant compétent de l'économie informelle s'exprimer en notre nom. Mais il ne nous a jamais écoutés à ce sujet » (RBSP, 2019).*

Fondé en 2018, le Comité technique intersyndical de l'économie informelle (CTIEI) est une plateforme qui regroupe des représentants du secteur informel issus

des quatre principaux syndicats et des organisations de travailleurs informels qui ne sont affiliées à aucun syndicat. Sa mission est de renforcer le lien entre les structures syndicales formelles et les organisations de travailleurs informels afin qu'elles collaborent en faveur de l'universalisation de la sécurité sociale (Alfers, 2019). Parmi les membres du comité figurent la Confédération syndicale des travailleurs du Togo (CSTT), l'Union générale des syndicats libres du Togo (UGSL), l'Union nationale des syndicats indépendants du Togo (UNSI), la Faïtière nationale des travailleurs du secteur informel du Togo (FAINATRASIT) et la FENASEI.

La réalisation du droit à la sécurité sociale inscrit dans la loi depuis 2012 pose de nombreux problèmes. La CNSS a commencé à discuter avec le CTIEI de la mise en place d'un bureau d'adhésion destiné aux travailleurs informels. Celui-ci n'existe pas encore, et la CNSS n'a que peu de connaissances et d'expérience concernant l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs informels. Par ailleurs, les organisations de travailleurs informels profitent aussi des discussions en cours concernant les seuils minimaux de protection sociale pour obliger la CNSS à respecter les engagements pris en faveur de l'extension de la sécurité sociale.

Depuis 2012, les normes de l'OIT relatives au travail, notamment la Recommandation sur les socles de protection sociale de 2012 (no 202) et la Recommandation concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de 2015 (no 204), ont contribué à donner un cadre aux discussions entre le Gouvernement, les organisations de travailleurs informels, les syndicats et les partenaires de développement tels que la DTDA, l'OIT et l'UNICEF, ainsi qu'aux discussions plus générales sur la transition vers l'économie formelle. Créé par le Gouvernement, le Comité national pour la promotion de la protection sociale (CNPPS) regroupe plusieurs organismes gouvernementaux, notamment les trois caisses de sécurité sociale, des partenaires sociaux, représentés par la Coordination des centrales syndicales du Togo (CCST) et le Conseil national du patronat, ainsi que des organisations de la société civile. Il agit en collaboration avec le Réseau national multi-acteurs de protection sociale du Togo. Ce dernier, créé en 2014, regroupe 13 organisations de la société

civile, plus précisément des mutuelles, des syndicats, des institutions de microfinancement et des groupes de défense des droits humains. En novembre 2019, le CNPPS a lancé son propre site, en partenariat avec l'UNICEF. Il s'agit d'un portail gouvernemental visant à fournir des informations sur la protection sociale. Le CTIEI cherche à entrer en contact avec le CNPPS afin de faire progresser par d'autres moyens les discussions relatives à l'assurance sociale pour les travailleurs informels.

### Organisme public destiné aux travailleurs informels

Le Togo est l'un des premiers pays à avoir créé un organisme indépendant chargé uniquement de l'économie informelle. Il s'agit de la Délégation à l'organisation du secteur informel (DOSI), fondée en 2008. Depuis 2017, elle officie sous la houlette du Secrétaire d'État à l'Inclusion financière et au Secteur informel. Par le biais de la DOSI, le Gouvernement a créé quatre régimes d'assurance maladie et d'assurance sociale, destinés à quatre catégories différentes de travailleurs de l'économie informelle :



- la Mutuelle des conducteurs de taxis-motos (MUCTAM), fondée en 2014 ;
- la Mutuelle des artistes et journalistes, fondée en 2015 ;
- la Mutuelle des agriculteurs, pêcheurs et éleveurs, fondée en 2015 ;
- la Mutuelle des artisans et commerçants du Togo, fondée en 2015.

Il existe en outre une mutuelle générale qui regroupe ces quatre régimes indépendants afin de leur permettre de bénéficier d'un fonds de garantie commun (Charmes, 2017). Les quatre mutuelles proposent une assurance maladie, un régime de retraite, des prestations de formation et de renforcement des capacités, ainsi qu'un dispositif de prêts pour l'achat de ressources contribuant à la production, par exemple une moto, des semences, des engrais ou des matières premières. Ces prêts sont conçus de manière à inciter les travailleurs à adhérer aux mutuelles. Une fois le prêt remboursé, les cotisations à la mutuelle ne dépendent pas des revenus déclarés mais de la valeur des ressources achetées.

L'objectif est d'intégrer les nouveaux adhérents des mutuelles au système de sécurité sociale existant. La DOSI a été conçue de manière à soutenir ces mutuelles et à les aider à développer leurs capacités plutôt que dans une logique de compagnie d'assurances ou de banque référente. Cependant, les modalités de la collaboration entre la DOSI et la CNSS restent à définir.

### **Évaluation des efforts du Togo visant à étendre la protection sociale aux travailleurs informels**

**Conception d'une stratégie** L'intégration des travailleurs informels au système de sécurité sociale par la loi et l'émergence de mutuelles destinées aux travailleurs informels ont lieu simultanément ; pourtant, les interactions et les échanges entre les différents ministères concernés et les partenaires sociaux sont très limités. Les organisations de travailleurs informels et les syndicats émettent des critiques à l'endroit des mutuelles mises en place par la DOSI :

*« L'un des problèmes qui se posent actuellement tient à l'intervention du Gouvernement en vue de coordonner les travailleurs informels par le biais des chambres régionales de la DOSI. Cela*

*s'est traduit par une forme de concurrence entre le Gouvernement, les syndicats formels et les organisations de travailleurs informels. La DOSI attire les travailleurs informels en leur proposant des services que les syndicats ne peuvent pas fournir » (RBSP, 2018).*

Les quelques documents disponibles au sujet de la DOSI ne font que rarement référence aux syndicats. Cependant, elle s'appuie dans une certaine mesure sur les organisations de travailleurs existantes, par exemple les coopératives agricoles et les associations de conducteurs de taxis-motos, pour toucher les travailleurs informels. Il serait peut-être plus productif que les mutuelles soutenues par la DOSI collaborent avec la CNSS, au lieu d'entrer en concurrence avec elle.

**Création d'un environnement favorable** Les mutuelles formulent des idées pertinentes, sur lesquelles la CNSS pourrait s'appuyer pour inciter les travailleurs informels à adhérer au système de sécurité sociale, notamment le fait de définir le montant et la fréquence des cotisations en fonction de la valeur des ressources utilisées dans le secteur. Les mutuelles garantissent également une représentation des travailleurs informels du groupe professionnel auquel elles s'adressent au sein de leurs structures de gouvernance. Les organisations de travailleurs informels demandent une représentation plus directe au sein des structures tripartites nationales et de district, afin d'avoir la certitude de se faire entendre au sujet de la mise en place du guichet d'adhésion de la CNSS pour les travailleurs informels.

*« Si je verse une cotisation, je veux avoir l'impression de savoir ce que mon argent devient. Pour cela, le tripartisme au niveau des districts est nécessaire, parce que, quand on parle de tripartisme, il y a trop de syndicats qui n'existent que dans le cadre du dialogue social au niveau national », a déclaré un représentant des travailleurs informels (RBSP, 2019).*

Les mutuelles pourraient avoir des difficultés à élargir leur couverture horizontale et à améliorer leur viabilité financière si elles ne renforcent pas leur collaboration avec les organisations de travailleurs informels, les syndicats et les organisations de la société civile qui appellent de leurs vœux la mise en place d'un niveau

minimal de protection sociale à l'échelle nationale et l'extension de la CNSS aux travailleurs informels.

**Financement adaptable** Étant donné que le bureau d'adhésion n'existe pas encore, les modalités de versement des cotisations au système de sécurité sociale restent floues. En ce qui concerne les mutuelles, Charmes affirme que la fréquence des cotisations pourrait être alignée sur la fréquence d'achats de ressources par chaque groupe professionnel. Ainsi, les travailleurs agricoles pourraient verser la totalité de leur cotisation annuelle au moment où ils achètent les engrais et semences nécessaires pour l'année, et les conducteurs de taxis-motos pourraient verser quotidiennement des cotisations réduites en achetant leur carburant (Charmes, 2017). Cette harmonisation de la fréquence des versements avec le calendrier de chaque secteur pourrait accroître l'adhésion aux mutuelles. Les mutuelles couvrent les professions les plus répandues au sein de l'économie informelle, mais les taux d'adhésion et de versement de cotisations demeurent faibles. En 2017, la MUCTAM ne comptait que 5 000 conducteurs de taxis-motos, la MUAPE 10 000 petits exploitants agricoles, pêcheurs et éleveurs, et la MUCAT 4 000 artisans et commerçants informels (Charmes, 2017).

Aucune information n'est disponible s'agissant de la proportion de femmes et d'hommes qui versent une cotisation aux mutuelles. Au sein de l'économie informelle du Togo, comme ailleurs, les femmes sont plus susceptibles d'exercer un emploi à faible revenu ou non rémunéré que les hommes, en tant que travailleuses exerçant à leur propre compte ou que travailleuses familiales non rémunérées (OIT, 2018b). Elles tendent aussi à adhérer davantage à une mutuelle, afin de s'assurer une certaine couverture médicale en cas de grossesse (Lona et Gelade, 2017). Dans quelle mesure les femmes peuvent-elles verser leurs cotisations à la fréquence requise, étant donné la faiblesse et l'irrégularité de leurs revenus dans ces différents secteurs ?

**Mesures destinées à favoriser l'accès** Dans le cadre de chacune des mutuelles, la DOSI identifie les ministères compétents pour toucher les travailleurs de différentes professions, par exemple le ministère des Travaux publics et des Transports ou le ministère

de l'Agriculture. En ce qui concerne les artisans et les commerçants, la DOSI a mené une campagne de sensibilisation en collaboration avec l'Établissement public autonome pour l'exploitation des marchés, mais ils ont tous deux rapidement réalisé que de nombreux commerçants informels ne pouvaient adhérer à la MUCAT faute de certificat de naissance ou de carte d'identité nationale. Ils ont donc mis en place une campagne nationale visant à inciter les travailleurs informels à demander une carte d'identité nationale et à adhérer à la mutuelle.

**Mesures d'incitation** L'une des forces des mutuelles réside dans leur affiliation spécifique aux différents groupes professionnels. Par exemple, la MUCTAM couvre dans une certaine mesure les accidents du travail des conducteurs de taxis-motos en raison de la fréquence des accidents de la route. Elle comporte également une importante composante de formation, car de nombreux conducteurs sont de jeunes hommes qui n'exercent ce métier que parce qu'ils n'ont pas trouvé d'autre emploi et qui cherchent à changer de profession. La MUAPE, destinée aux petits exploitants agricoles, a regroupé les coopératives rurales existantes afin de tirer parti des réseaux de solidarité et des entreprises rurales déjà en place. La couverture juridique présente cependant une lacune : la MUAPE ne couvre pas les accidents du travail, bien que les morsures de serpent soient légion (Charmes, 2017).

**Instauration de la confiance** L'existence de différents régimes et initiatives visant à étendre la sécurité sociale aux travailleurs informels au Togo suggère qu'il s'agit d'un objectif important du programme de développement national. La capacité à se faire entendre et la visibilité que les travailleurs informels et leurs organisations ont acquises grâce à l'extension de la sécurité sociale sont essentielles pour que le pays poursuive sur cette lancée. La multiplicité et la variété de ces régimes risquent néanmoins de donner naissance à un système de sécurité sociale fragmenté qu'il sera à long terme difficile d'harmoniser.



## | Kenya

### Évaluation du régime de retraite *Mbao* après dix ans d'existence

Le Kenya a réalisé d'importants progrès en matière d'élaboration et de mise en œuvre de cadres juridiques et politiques de protection sociale. Le pays a ainsi reçu une attention et un soutien notables de la part de la communauté internationale, non seulement pour tester des programmes d'assistance sociale mais aussi pour les déployer à grande échelle. Ainsi, en 2016, le Gouvernement a lancé un système de registre unique innovant afin d'assurer le suivi des bénéficiaires de l'ensemble des programmes d'assistance sociale (Chirchir, 2016 ; Mwangi, 2018). Le régime de retraite *Mbao*, destiné aux travailleurs informels, est souvent cité comme exemple de bonnes pratiques en matière de protection sociale contributive. L'étude de cas ci-dessous présente dans les grandes lignes le système de retraite du Kenya et analyse plus en détail le régime de retraite *Mbao*. Dix ans après la création de ce régime, de nombreux enseignements peuvent être tirés des innovations qu'il propose et des difficultés persistantes auxquelles il est confronté.

#### **Contexte**

Le secteur informel représente 84 % du total des emplois et 91 % des nouveaux emplois créés en 2018 (KNBS, 2019). Comme dans les autres pays d'Afrique, l'économie informelle est constituée non seulement des travailleurs agricoles, mais aussi, en grande partie, de travailleurs indépendants à leur propre compte des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services (OIT, 2018c). Avec 14,9 millions de travailleurs en 2015, les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises (MPME) représentent la majorité des emplois au Kenya (KNBS, 2016b). Les microentreprises constituent 81,1 % des emplois dans les MPME. Toutes les entreprises non immatriculées qui ont participé à l'enquête nationale étaient des microentreprises employant entre une et neuf personnes. Si 47,9 % des entreprises immatriculées étaient détenues par des hommes et 32,2 % par des femmes, 60,7 %

des entreprises non immatriculées appartenaient exclusivement à des femmes (KNBS, 2016B). Cela correspond aux tendances mondiales en matière d'emploi informel dans les pays en développement : les travailleurs informels sont en grande majorité indépendants, et davantage de femmes que d'hommes travaillent à leur propre compte (OIT, 2018c).

L'extension de la sécurité sociale aux travailleurs informels indépendants est l'un des principaux objectifs de la Politique nationale de protection sociale du Kenya. Le droit à la sécurité sociale est relativement récent au Kenya : il a été institué par la Constitution de 2010. Le pays n'a ratifié aucune des normes internationales de droit du travail relatives à la protection sociale, mais il a adopté la Politique nationale de protection sociale en tant que loi en 2012 (Barya, 2011). Les progrès considérables accomplis en matière d'extension des programmes d'assistance sociale font de l'ombre aux efforts d'extension de l'assurance sociale. La Politique nationale de protection sociale souligne la fragmentation du système actuel, qui est particulièrement visible dans le système de retraite du Kenya (Help Age, 2012).

Le Kenya dispose de quatre grandes catégories de régimes de retraite, à savoir : la Caisse nationale de sécurité sociale (*National Social Security Fund, NSSF*), les régimes de retraite professionnels, les régimes de retraite des fonctionnaires et les régimes de retraite individuelle (RBA, 2019). La NSSF est un régime obligatoire, auquel les employeurs et les employés du secteur privé mais aussi du secteur public sont tenus de verser une cotisation mensuelle conjointe de 12 % de la rémunération ouvrant droit à pension, conformément à la loi sur le NSSF de 2013. Les régimes de retraite professionnels sont liés à l'emploi ; ils sont mis en place par les employeurs sur le principe du volontariat, et financés par des cotisations des

<b>Nom du régime</b>	Régime de retraite Mbao du Kenya ( <i>Kenya Mbao Pension Plan</i> )
<b>Date de création</b>	2009 (sous le nom de <i>Blue MSMEs Jua Kali Individual Retirement Benefits Scheme</i> [Régime individuel de pensions de retraite Jua Kali pour les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises])
<b>Couverture</b>	100 000 personnes en 2018
<b>Fonctionnement</b>	Pour adhérer au régime de retraite <i>Mbao</i> , un travailleur doit verser 100 shillings kényans (soit 0,98 dollar), remplir un formulaire d'adhésion et présenter une carte nationale d'identité comportant une photographie. Les fonds versés par les adhérents sont gérés et investis en leur nom par des prestataires de services nommés par les mandataires du régime Mbao, avec l'approbation de l'Autorité des pensions de retraite ( <i>Retirements Benefits Authority</i> , RBA). La Kenya Commercial Bank a le statut de propriétaire légal en tant qu'entreprise administratrice du fonds. Les adhérents bénéficient d'une exemption totale d'impôts sur leur épargne à partir de l'âge de 65 ans. La pension de retraite est versée en bloc et non sous la forme d'un revenu régulier.



## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Participation :** Le régime a été conçu à l'origine par les travailleurs informels du secteur de *Jua Kali*.

**Lien entre les pensions de retraite et un dispositif d'hypothèque :** Le Gouvernement a modifié la loi sur les pensions de retraite afin de permettre aux adhérents du régime *Mbao* d'utiliser leur épargne dans le cadre d'un dispositif d'hypothèque. Dans ce cas, les adhérents ne peuvent pas retirer leur épargne avant d'avoir remboursé l'hypothèque.

**Financement adaptable :** Les adhérents sont censés verser chaque jour au moins 20 shillings kényans (soit 0,20 dollar) à l'aide de leur téléphone portable, mais, si cela s'avère impossible, un versement hebdomadaire, mensuel ou annuel des cotisations est également permis.

**Argent mobile :** Les cotisations peuvent être versées par virement d'argent mobile, par M-PESA et par Airtel Money, sans aucune transaction physique.

**Retrait anticipé :** Les adhérents peuvent retirer en bloc la totalité de leur épargne au bout d'un an afin de couvrir des besoins liés à une perte de revenus, une maladie ou l'organisation de funérailles.



## PRINCIPALES LIMITES

**Accès des femmes au régime et absence de données :** Les revenus plus faibles et moins réguliers des femmes leur compliquent généralement la tâche pour accéder aux régimes de ce type, mais il n'existe pas de données ventilées par genre concernant les adhérents.

**Conception :** Les données montrent que la possibilité de cotisations irrégulières et de retrait anticipé pousse les travailleurs à considérer le régime *Mbao* comme un régime d'épargne à court terme, ce qui pourrait expliquer son faible nombre d'adhérents, étant donné qu'il est en concurrence avec d'autres régimes d'épargne qui proposent davantage de services et de prestations.

**Conception du système de cotisations :** Le problème que le régime pose aux travailleurs informels se résume ainsi : leurs faibles cotisations, qui leur sont reversées en bloc, ne peuvent constituer un revenu régulier pendant leur vieillesse.

employeurs et des employés. Le montant de ces cotisations dépend du régime et peut ne pas être le même pour les employeurs et pour les employés. Les régimes de retraite des fonctionnaires sont destinés aux fonctionnaires des autorités nationales et des comtés et sont en grande partie non contributifs. Le Gouvernement s'efforce actuellement d'intégrer une composante contributive à ces régimes par le biais de lois et de politiques. Les trois catégories de régimes citées ci-dessus ne sont ouvertes qu'aux employés du secteur formel. Les régimes de retraite individuelle sont des systèmes d'épargne-retraite mis en place par les entreprises. Ils sont ouverts à toute personne qui souhaite verser une cotisation volontaire, et se destinent aussi bien aux salariés dont les employeurs ne contribuent pas à un régime de retraite professionnel qu'aux travailleurs indépendants de l'économie formelle et de l'économie informelle.

Ces quatre catégories de régimes de retraite forment le secteur des pensions de retraite, régi par l'Autorité des pensions de retraite (RBA). Cette dernière est un organisme public fondé en 1997 par la loi sur les pensions de retraite afin de régler, de superviser et de favoriser le développement de ce secteur. Elle

rend des comptes au Trésor national et au Secrétaire du Cabinet. D'après ses statistiques, le taux de couverture des régimes de retraite a augmenté, passant de 15 % en 2014 à 20 % en 2018 (RBA, 2019). Cependant, en raison de la croissance de l'économie informelle et des taux élevés de pauvreté et de vulnérabilité au Kenya, le taux de couverture de ces quatre catégories de régimes de retraite reste faible.

Depuis 2018, le Kenya a également mis en place une retraite sociale universelle, l'*Inua Jamii Senior Citizens' Grant* (subvention pour les personnes âgées), qui alloue chaque mois 2 000 shillings kényans, soit 19 dollars, à tous les citoyens âgés de plus de 70 ans. La retraite sociale universelle assure une certaine sécurité des revenus aux travailleurs informels âgés. Depuis 2018, la retraite sociale aurait atteint un taux de couverture compris entre 83 % et 100 % (Kidd, 2019). Cette marge s'explique par l'absence de données précises concernant le nombre de personnes âgées de plus de 70 ans vivant au Kenya.

La Politique nationale de protection sociale réaffirme l'objectif d'une couverture universelle du système de retraite, mais elle n'explique pas comment ces régimes



contributifs et non contributifs peuvent collaborer au moment où tous s'efforcent d'accroître leur couverture (Help Age, 2012). Alors que davantage de personnes s'inscrivent pour bénéficier d'une retraite sociale, la RBA a fixé comme objectif global de la période 2019-2024 l'augmentation du taux de couverture du système de retraite en vue d'atteindre 30 % (RBA, 2019). L'une des principales priorités de la RBA est l'extension du système de retraite aux travailleurs de l'économie informelle au moyen des régimes de retraite individuelle. Dans le cadre de son nouveau plan stratégique quinquennal (2019-2024), la RBA s'appuie sur son expérience récente de collaboration avec les associations *Jua Kali* pour concevoir, tester et mettre en place le régime de retraite *Mbao* pour les travailleurs informels.

### **Présentation du régime de retraite *Mbao***

Le régime de retraite *Mbao* était à l'origine un régime d'épargne destiné aux travailleurs informels du secteur *Jua Kali*. En kiswahili, *Jua Kali* signifie littéralement « soleil chaud », et désigne les personnes qui travaillent à l'extérieur, dans la rue ou sur les marchés, comme charpentiers, ferronniers ou artisans spécialisés dans le travail de la pierre de savon, de la céramique, des textiles ou du cuir, ou dans de petites entreprises d'électronique et d'ingénierie mécanique (Maundu, 1997). Ce secteur est dominé par les hommes et peut compter sur des associations puissantes aux niveaux local et national (entretien avec un informateur clé au Kenya – représentant de travailleurs informels, février 2020). Aujourd'hui, le terme *Jua Kali* désigne également l'économie informelle dans son ensemble, y compris les employés de maison et les vendeurs de fruits et légumes. Cependant, les associations *Jua Kali* ne représentent que les travailleurs du secteur *Jua Kali* traditionnel.

Un premier partenariat entre la RBA et une association *Jua Kali* dans le cadre d'un projet distinct centré sur la santé des travailleurs a donné à la RBA l'occasion de sensibiliser ces derniers aux questions de l'épargne et de la retraite (Kwena et Taylor, 2013). La Fédération nationale des associations *Jua Kali* du Kenya (*Kenya National Federation of Jua Kali Associations*) a d'abord testé son régime d'épargne fondé sur le volontariat à Nairobi, puis l'a inscrit en 2009 auprès de la RBA et de l'Autorité des revenus du Kenya (*Kenya Revenue Authority*) sous le nom de *Blue MSMEs Jua*

*Kali Individual Retirement Benefits Scheme*. Il est plus couramment appelé régime de retraite *Mbao*, étant donné que le terme *mbao* désigne en argot kiswahili 20 shillings kényans (soit 0,20 dollar), la cotisation minimale requise par le régime. En 2011, la RBA a étendu le régime, jusqu'alors limité aux travailleurs du secteur *Jua Kali*, à tous les travailleurs sans distinction. Certains travailleurs du secteur formel lui versent donc une cotisation pour compléter les autres régimes de retraite auxquels ils ont droit (IOPS, 2018). Pour adhérer au régime de retraite *Mbao*, un travailleur doit verser 100 shillings kényans (0,98 dollar), remplir un formulaire d'adhésion et présenter une carte nationale d'identité comportant une photographie.

Les fonds versés par les adhérents sont gérés et investis en leur nom par des prestataires de services nommés par les mandataires du régime *Mbao*, avec l'approbation de la RBA. La Kenya Commercial Bank est la propriétaire légale du régime, en tant qu'entreprise administratrice du Fonds. Le Fonds est géré par Co-Trust Investment Services Limited, une filiale de la Co-operative Bank, et administré par Eagle Africa Insurance Brokers ; il utilise les plateformes de transfert d'argent mobile Safaricom et Airtel. Les mandataires du régime *Mbao* comprennent la RBA, l'Autorité des revenus du Kenya, la Fédération nationale des associations *Jua Kali* du Kenya, ainsi que les adhérents, qui sont principalement des travailleurs informels versant une cotisation au régime.

L'Autorité des revenus du Kenya a accordé au régime une exemption d'impôts, et les fonds épargnés ne sont soumis à aucune taxe au moment de leur retrait à moins de dépasser le seuil maximal d'exemption d'impôts, à savoir 20 000 shillings kényans (196 dollars) par mois, soit 240 000 shillings kényans (2 361 dollars) par an. Si un adhérent continue à épargner jusqu'à ses 65 ans, son épargne n'est soumise à aucune taxe. Les adhérents bénéficient en outre d'une exemption totale d'impôts après leurs 65 ans. Le régime représente donc un certain coût pour l'État, en raison des frais liés au RBA mais aussi de la non-imposition de l'épargne (Kabare, 2018).

Le régime fonctionne davantage comme une caisse de prévoyance que comme une caisse de retraite. En effet, la pension acquise est versée en bloc et non sous forme de rente, ce qui signifie que le régime n'assure pas un revenu

régulier tout au long de la vieillesse (Help Age, 2012). Par ailleurs, les sommes épargnées peuvent être retirées en bloc après un an de participation, quel que soit l'âge de l'adhérent. À la mort de l'adhérent, le régime verse en bloc son épargne au bénéficiaire indiqué.

## Évaluation du régime de retraite *Mbao*

**Élaboration de la stratégie** Plusieurs organismes publics ont contribué à la conception et à la promotion de ce régime. En tant que responsable de la réglementation du secteur des retraites, c'est le RBA qui a consacré le plus de ressources au succès du régime et qui s'est chargée de la collaboration avec la Fédération nationale des associations *Jua Kali* du Kenya. La mission du RBA consiste à réglementer et superviser l'administration du Fonds grâce à sa procédure normalisée d'évaluation des risques. En cas de problèmes de gestion du régime, le RBA retire leurs fonctions aux mandataires et nomme un administrateur par intérim. En cas de fraude avérée de la part d'un prestataire de services, le RBA se réserve le droit de lui retirer sa licence et de le poursuivre en justice (Kwena et Taylor, 2013).

La Fédération nationale des associations *Jua Kali* du Kenya joue toujours un rôle important en sa qualité de commanditaire du régime. La loi kényane stipule que le commanditaire d'un régime de retraite doit être distinct de son mandataire. La fonction du commanditaire consiste à mettre en place le régime et à nommer des mandataires et d'autres prestataires de services afin de gérer les fonds (Kwena et Taylor, 2013). La Fédération nationale des associations *Jua Kali* du Kenya a demandé à la Kenya Commercial Bank de jouer le rôle de mandataire en collaboration avec les autres prestataires de services cités ci-dessus. En tant que mandataires et principales actrices du régime, les associations *Jua Kali* doivent organiser des campagnes d'adhésion pour promouvoir le régime de retraite *Mbao* et recueillir des données concernant le nombre de cotisants potentiels.

**Création d'un environnement favorable** Le RBA souhaitait modifier la loi sur les pensions de retraite en vue de la mise en place du régime *Mbao* en 2009. Le gouvernement a donc modifié cette loi de manière à permettre aux adhérents au régime de retraite d'utiliser jusqu'à 60 % de leur retraite ou de leur épargne pour avoir accès à un dispositif d'hypothèque. Les adhérents

qui utilisent le régime de retraite *Mbao* à cette fin ne peuvent retirer leur épargne qu'après avoir remboursé l'hypothèque (Kwena et Taylor, 2013). L'éventuel effet incitatif de cette mesure n'est cependant pas encore avéré, en raison du faible nombre d'adhérents au régime de retraite *Mbao*.

De la même manière, le RBA propose d'intégrer un système d'assurance et un système de crédit au régime de retraite afin d'attirer davantage de travailleurs informels. Ceux-ci pourraient emprunter, les emprunts étant garantis par leur épargne de retraite. Nzomo Mutuku, directeur général du RBA, déclarait l'année dernière, lors du lancement du plan stratégique 2019-2024 du service : « Nous souhaitons mettre en place un ensemble de prestations unique, couvrant jusqu'aux obsèques, qui serait, selon nous, attractif pour le secteur informel, où se trouvent la majorité des emplois » (Michira, 2019). Le régime s'est vu reprocher de ne pas adapter suffisamment ses produits aux différents secteurs de l'économie informelle, qui n'ont pas les mêmes intérêts. La mise en place d'une approche plus sectorielle pourrait encourager davantage de travailleurs à adhérer et à verser une cotisation (IOPS, 2018), même s'il faut prendre garde à la possibilité de fragmentation de la base de mutualisation des risques.

**Financement adaptable** Le régime de retraite *Mbao* requiert de ses adhérents une cotisation minimale quotidienne de 20 shillings kényans (soit 0,20 dollar É.-U.), versée à l'aide de leur téléphone portable. Cette petite cotisation quotidienne est adaptée à la capacité d'épargne des travailleurs informels, étant donné la faiblesse et l'irrégularité de leurs revenus (Kwena et Taylor, 2013).

Si la saisonnalité de leurs revenus empêche certains travailleurs de verser une cotisation quotidienne, ils peuvent additionner le montant des cotisations dues pour les verser de manière hebdomadaire, mensuelle ou annuelle (IOPS, 2018). Cette flexibilité du montant et du calendrier des cotisations incite les travailleurs informels à adhérer au régime. Les cotisations ne sont pas obligatoires, et le fait de ne pas verser sa cotisation n'entraîne aucune sanction.

Il n'existe pas de données ventilées par genre concernant les adhérents au régime de retraite *Mbao* ; par conséquent, il est impossible de déterminer si

le régime est accessible aux femmes, qui sont plus susceptibles de percevoir une faible rémunération en tant que travailleuses indépendantes ou familiales au sein de l'économie informelle (KNBS, 2016a). Les revenus plus faibles et moins réguliers des femmes font obstacle à leur accès aux régimes de micro-retraite tels que le régime *Mbao*. L'une des campagnes de promotion du régime visait les travailleurs domestiques, mais il n'existe aucune donnée plus précise concernant leur adhésion.

### Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale

Le régime de retraite *Mbao* a tiré parti du large succès du système de transfert d'argent mobile M-PESA, lancé en 2007. Les transferts d'argent mobile ont considérablement accru l'inclusion financière au Kenya, en très peu de temps : d'après les estimations, en 2008, 43 % des ménages utilisaient M-PESA ; en 2009, ils étaient près de 70 % (Kwena et Taylor, 2013 ; IOPS, 2018).

Les adhérents au régime *Mbao* versent leurs cotisations par l'intermédiaire des services de transfert d'argent mobile M-PESA et Airtel Money, proposés par les deux principaux opérateurs de réseaux mobiles, Safaricom et Airtel. Ainsi, ils peuvent payer en temps réel, sous réserve d'être couverts par un réseau mobile. Les travailleurs informels ne perdent donc pas de temps de travail pour déposer de l'argent dans une institution financière. L'administrateur du régime confirme immédiatement le versement aux adhérents, qui peuvent consulter sur leur téléphone le récapitulatif des cotisations, une mesure qui pourrait les encourager à faire davantage confiance au régime. Les opérateurs facturent de modestes frais de transaction pour ces transferts quotidiens (Kwena et Taylor, 2013).

**Mesures d'incitation** Afin d'inciter les travailleurs informels à adhérer au régime, tous les adhérents sont autorisés à retirer en bloc leur épargne après la première année d'adhésion. Cette mesure plaît aux travailleurs informels, qui peuvent avoir besoin de leur épargne pour couvrir une perte de revenus ou le coût d'événements imprévus de leur vie, par exemple une maladie ou des funérailles. Néanmoins, cette mesure d'incitation à rejoindre le régime est aussi son talon d'Achille. En effet, peu d'adhérents versent régulièrement une cotisation sur une longue période. Près de 40 % des adhérents du régime l'ont rejoint en 2011, mais, parmi

eux, seuls 6 % des adhérents ont continué à verser leur cotisation depuis lors (IOPS, 2018).

Si le régime *Mbao* est considéré et utilisé comme un régime d'épargne à court terme, il est en concurrence avec d'autres régimes d'épargne, des régimes communautaires fondés sur la rotation aux organisations coopératives d'épargne et de crédit qui proposent à leurs adhérents une large gamme de prestations, y compris de santé et d'épargne en vue d'obsèques.

### Instauration de la confiance

Bien que les associations *Jua Kali* regroupent 12 millions de travailleurs dans l'ensemble du pays, le régime de retraite *Mbao* ne compte que 100 000 adhérents (Kabare, 2018 ; IOPS, 2018). Entre 2010 et 2017, le nombre d'adhésions par an et le nombre d'adhérents actifs (c'est-à-dire ceux qui versent au moins une cotisation par an) ont même décliné. Le nombre d'adhérents actifs a chuté de 50 %, passant de 24 550 en 2014 (son plus haut niveau) à seulement 11 684 en 2016 (IOPS, 2018).

Par conséquent, l'une des principales composantes de la stratégie du RBA pour la période 2019-2024 consiste en l'organisation de campagnes de sensibilisation par l'intermédiaire des centres *Huduma* (guichets administratifs uniques à destination du public) et des autorités des comtés, afin d'encourager les travailleurs à adhérer et continuer à participer au régime. Le RBA compte en outre financer des recherches afin de mieux comprendre la fragmentation de l'économie informelle et concevoir des prestations de pension de retraite plus pertinentes (RBA, 2019).

Le RBA a raison de mettre en place un régime de prestations individuelles plus attirant qui encourage les travailleurs informels à adhérer pour compléter leur retraite sociale. Le problème que les caisses de prévoyance posent aux travailleurs informels se résume ainsi : leurs faibles cotisations, qui leur sont reversées en bloc et non sous forme de rente, ne peuvent constituer un revenu régulier pendant leur vieillesse. Une autre approche possible consiste à encourager davantage de travailleurs du secteur formel à adhérer au lieu de présenter le régime comme spécifiquement destiné aux travailleurs informels. Cela pourrait accroître la valeur totale de la caisse de retraite et renforcer la solidarité entre les travailleurs formels et informels.



## | Zambia

### Extension du régime de retraite national aux travailleurs informels

En 2019, le gouvernement de la Zambie a adopté l'instrument juridique no 72, qui a créé un cadre juridique pour l'extension de la protection sociale aux travailleurs informels sous l'égide de l'Autorité nationale des régimes de retraite (*National Pension Authority, NAPSA*). Cette nouvelle mesure contribue à soutenir les projets pilotes déjà en cours de la NAPSA, qui visent à étendre la protection sociale aux petits exploitants agricoles et aux autres travailleurs indépendants du secteur agricole (projet SPIREWORK de la NAPSA). Elle soutient également le projet pilote ECIS (Extension of Coverage to the Informal Sector, extension de la couverture au secteur informel), qui cible les travailleurs informels des zones urbaines (conducteurs de bus et de taxis, commerçants, employés domestiques et ouvriers des scieries). Ces projets s'appuient sur plusieurs années d'expérimentation et de soutien, par exemple sur un projet pilote d'extension de la protection sociale aux ouvriers du bâtiment mené conjointement avec les Nations Unies dans le cadre du Programme d'emplois verts. Il existe très peu d'informations concernant le succès rencontré jusqu'à présent par le régime. Néanmoins, il serait intéressant de déterminer si le gouvernement s'est appuyé sur le travail effectué dans le cadre du projet pilote pour mettre en place son premier programme formel de sécurité sociale visant directement les travailleurs informels. De même, il conviendrait d'identifier les domaines dans lesquels il a été mis en place, ainsi que les modalités y afférentes. En Afrique australe, le régime de la NAPSA représente l'une des seules tentatives effectuées en dehors de l'Afrique du Sud d'étendre un régime étatique formel aux travailleurs de l'économie informelle.

#### **Contexte**

En Zambie, le travail informel représente près de 88 % des emplois. Conformément à la tendance générale en Afrique subsaharienne, les emplois informels représentent une plus grande proportion des emplois

des femmes (93,6 %) que des emplois des hommes (81,6 %). Sur l'ensemble des emplois, près de 80 % sont exercés dans le secteur informel (c'est-à-dire dans des entreprises non-déclarées), un peu moins de 3 % relèvent du secteur formel, et un peu plus de 6 % dépendent des ménages (travail domestique). Le travail domestique, qui représente 6 % des emplois, concerne presque autant d'hommes que de femmes. Le secteur agricole regroupe 77 % des travailleurs informels, contre 16 % pour le secteur des services et 6 % pour l'industrie (OIT, 2018c).

Environ 49 % des travailleurs informels sont des travailleurs à leur propre compte, 36 % sont des travailleurs familiaux et un peu moins de 15 % sont salariés. Plus de la moitié des travailleuses du secteur informel sont des travailleuses familiales, tandis que seuls 18 % des hommes qui travaillent dans le secteur informel sont des travailleurs familiaux. La proportion de travailleurs indépendants à leur propre compte est en revanche plus importante chez les hommes (61 % des emplois) que chez les femmes (37 % des emplois). De même, la proportion d'hommes salariés dans le secteur informel est supérieure à la proportion de femmes salariées, à savoir respectivement 20 % et 8 % des emplois informels (OIT, 2018c).

La Zambie, autrefois considérée comme un pays à revenu intermédiaire inférieur, a rencontré des difficultés économiques considérables durant les années 1980 et 1990 (Schüring et McDowell, 2011). Dans les années 2000, elle a retrouvé, dans une certaine mesure, sa prospérité, grâce à un taux de croissance impressionnant compris entre 5 % et 6 %. Cependant, ce rebond n'a pas entraîné une réduction réelle de la pauvreté. D'après l'enquête sur les conditions de vie menée en 2015, près de 55 % de la population vivait dans la pauvreté, et près de 40 % vivait dans une pauvreté extrême (Bureau

<b>Nom du régime</b>	Régimes pilotes (ECIS et SPIREWORK) de l'Autorité nationale des régimes de retraite (NAPSA) de Zambie ( <i>Zambia National Pension Authority (NAPSA) Pilot Schemes (ECIS and SPIREWORK)</i> )
<b>Date de création</b>	2000 (pour les travailleurs formels), 2019 (extension aux travailleurs de l'économie informelle)
<b>Couverture</b>	18 000 personnes en 2019
<b>Fonctionnement</b>	La NAPSA a mis en place deux projets pilotes visant à atteindre les travailleurs du secteur informel ; tous deux sont des régimes à prestations définies. Le premier de ces régimes, le projet pilote SPIREWORK, est centré sur l'extension de la protection sociale aux petits exploitants agricoles et aux travailleurs indépendants du secteur agricole. Le deuxième, le projet pilote ECIS, est centré sur l'extension de la protection sociale à certaines catégories de travailleurs informels des zones urbaines. Pour avoir droit aux prestations, les travailleurs informels doivent d'abord adhérer à la NAPSA. Le régime ECIS propose une retraite, une pension de réversion et des prestations en cas de handicap. Le régime SPIREWORK comprend une plus large gamme de prestations à court terme et à long terme : il couvre notamment la retraite, la maternité et les obsèques d'un membre de la famille de l'adhérent et propose une assurance climatique indiciaire. Le revenu brut minimal ouvrant droit à l'adhésion est de 15 kwachas par mois. Dans le cadre des nouvelles règles du système, la retraite minimale étatique est garantie à tous les adhérents, mais le montant de leur retraite définitive dépend du montant des cotisations qu'ils versent.



## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Conception :** Pour attirer davantage les travailleurs informels, des prestations à court terme (liées à la maternité ou aux obsèques) ont été intégrées au régime de retraite, qui s'inscrit dans le long terme.

**Lien prévu avec d'autres services :** La possibilité d'intégrer des services financiers et une assurance maladie au régime est actuellement à l'étude.

**Agrégateurs de bénéficiaires :** Dans le cadre du projet pilote SPIREWORK, des « agrégateurs de bénéficiaires » prélèveraient une partie du chiffre d'affaire des agriculteurs afin de verser les cotisations requises par la NAPSA à leur place (mais il n'existe aucune donnée confirmant la mise en œuvre de ce système).

**Numérisation :** Une plateforme d'inscription en ligne et une application pour téléphone ont été créées ; elles permettent non seulement d'adhérer et de verser ses cotisations, mais aussi de consulter le récapitulatif des constitutions et les informations de suivi des transferts. L'adhésion peut se faire de manière entièrement dématérialisée.



## PRINCIPALES LIMITES

**Manque de données :** Il existe trop peu de données disponibles concernant le taux de couverture et d'évaluations indépendantes des obstacles à l'accès aux régimes.

**Risque de perception négative :** Les données issues de l'évaluation du régime précédent montrent que 60 % des adhérents en avaient une mauvaise opinion car il ne répondait pas à leurs priorités (accès aux prêts, couverture des frais d'obsèques, de scolarité, des frais médicaux, etc.).

**Manque de coordination :** Neuf ministères distincts sont responsables des différents éléments de la protection sociale ; par conséquent, les interventions ne sont pas harmonisées et aucune synergie opérationnelle n'est possible.

**Manque de souplesse des cotisations :** Les travailleuses informelles, qui ont une capacité de cotisation plus faible et risquent de devoir interrompre leurs activités rémunératrices, pourraient être exclues du régime contributif.

**Respect des règles :** En ce qui concerne les travailleurs domestiques, c'est l'employeur qui est tenu d'effectuer les démarches, ce qui risque de constituer un obstacle à leur adhésion.



central de statistique, 2016). Ces statistiques ont poussé le gouvernement à accorder davantage d'attention à la protection sociale, au point que certains commentateurs ont émis l'hypothèse que la protection sociale, en particulier sous forme de subventions monétaires, était devenue indispensable aux victoires politiques à court terme, ce qui entraîne l'apparition de « plusieurs politiques et programmes à faible couverture, dotés de synergies opérationnelles limitées et d'un effet marginal sur la pauvreté » (Lavers et Hickey, 2015 ; Phe Goursat et Pellerano, 2016 ; Cha et Ramesh, 2017). Avant l'extension du régime de la NAPSA, le système de sécurité sociale zambien ne couvrait que 16 % des travailleurs (Phe Goursat et Pellerano, 2016).

Cependant, la protection sociale occupe aujourd'hui une place plus centrale dans la stratégie de développement du gouvernement (même si les dépenses consacrées à la protection sociale restent faibles, à peine supérieures à 1 % du PIB), et des efforts en vue de la mise en place d'un système plus général ont été accomplis. En 2014, la Politique nationale de protection sociale (*National Social Protection Policy*, NSPP) a été lancée. Elle comprend un programme de transferts monétaires sociaux à plus grande échelle, un nouveau

régime d'assurance sociale et d'assurance maladie, ainsi que des propositions de réforme du système de retraite du secteur public (Pruce et Hickey, 2017). La NSPP repose sur cinq piliers : l'assistance sociale, la promotion des moyens de subsistance, l'assurance sociale, la protection et le handicap. Par l'intermédiaire du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le gouvernement a formé le Groupe de travail technique sur l'extension de la sécurité sociale au secteur informel pour coordonner et superviser les progrès, et a collaboré avec l'ONU et différents donateurs bilatéraux. C'est dans le cadre de la NSPP que le régime de la NAPSA a été étendu à certains secteurs de l'économie informelle, avec le soutien d'une initiative conjointe de l'ONU et de plusieurs donateurs bilatéraux.

### **Conception du régime et innovation**

La NAPSA est un organisme public instauré en 2000 avec l'entrée en vigueur de la loi no 40 de 1996 sur le régime national de retraite. Le régime de la NAPSA était à l'origine censé assurer la sécurité des revenus des travailleurs formels lorsque ceux-ci cessaient de travailler en raison de leur âge ou d'un handicap, et en cas de décès. Il comprend également des indemnités pour les frais d'obsèques (NAPSA, 2019). Avant l'adoption de nouvelles dispositions légales en 2019, le régime était fondé sur la relation d'emploi, et définissait « l'employeur cotisant » comme « un contribuable ayant signé un contrat de service avec un employé ». Il excluait explicitement les travailleurs occasionnels et ceux dont la rémunération mensuelle est inférieure à 15 kwachas par mois, mais ne comportait aucune disposition juridique concernant les travailleurs indépendants ni les personnes travaillant dans les ménages, par exemple les travailleurs domestiques (OIT, 2015b ; Phe Goursat et Pellerano, 2016). Cette situation a changé avec l'adoption de l'instrument juridique no 72 en 2019 ; à présent, le système propose également des prestations innovantes aux travailleurs informels, y compris aux travailleurs indépendants (OIT et PNUD, 2020). Pour avoir droit aux prestations, les travailleurs informels doivent d'abord adhérer à la NAPSA. Les catégories de travailleurs autorisées à adhérer au régime sont les suivantes : les gérants, les cadres, les techniciens et cadres adjoints, le personnel administratif, les employés du secteur des services, les vendeurs, les travailleurs qualifiés des secteurs de l'agriculture, de la

foresterie et de la pêche, les commerçants de produits artisanaux et de produits associés, les opérateurs et monteurs de machines et d'usines, ainsi que les personnes qui exercent des « métiers fondamentaux » (OIT et PNUD, 2020). Selon la NAPSA, cette liste est suffisamment longue pour couvrir la majorité des travailleurs informels.

Dans le cadre du projet pilote ECIS, l'une des principales innovations du régime est qu'il associe une approche générale et des modifications spécifiques pour chaque secteur, ce qui lui permet de tenir compte des besoins propres aux différents groupes que compte l'économie informelle. La collecte des cotisations peut se faire de plusieurs manières, en fonction des groupes. Dans le secteur du travail domestique, l'employeur a la responsabilité d'inscrire les travailleurs au régime. La cotisation, dont le montant est fixé à 10 % du salaire, doit être répartie de manière équitable entre l'employeur et l'employé (qui contribuent à hauteur de 5 % du salaire chacun). En revanche, les travailleurs indépendants (l'autre catégorie de travailleurs informels couverte) sont censés s'inscrire eux-mêmes. Dans le cadre du projet pilote ECIS, les travailleurs indépendants des zones urbaines étaient censés verser par eux-mêmes la totalité de la cotisation, qui s'élève à 10 % de leurs revenus déclarés (NAPSA, 2019). Néanmoins, la nouvelle réglementation dispose que les travailleurs indépendants sont censés verser une cotisation correspondant à 5,4 % de leurs revenus déclarés (OIT et PNUD, 2020).

Dans le cadre du projet pilote ECIS, les prestations proposées par le régime se limitent à une pension de retraite, une pension de réversion, une pension d'invalidité et une indemnité pour les frais d'obsèques. Les prestations proposées dans le cadre du projet SPIREWORK comprenaient davantage de prestations à court terme, telles que des prestations liées à la maternité, une indemnité pour les frais d'obsèques d'un membre de la famille et une assurance climatique indiciaire. La période d'investissement requise pour bénéficier de la pension de retraite pouvait en outre être raccourcie (10 ans au lieu de 15 ans), même si la pension était alors réduite d'un tiers. Soulignons que l'instrument juridique no 72, qui guidera la mise en œuvre de ces régimes à l'avenir, prévoit un ensemble de prestations à court et à long terme, comprenant

une pension de retraite, une pension d'invalidité et une pension de maternité (réservée aux travailleuses informelles). La pension de maternité représente une compensation de 50 % du revenu, d'après les revenus moyens, pendant trois mois et demi. Selon la nouvelle réglementation, les travailleuses y ont droit si elles sont adhérentes du régime depuis au moins 24 mois et si elles ont versé au moins 12 cotisations ou la cotisation annuelle minimale. La pension peut être demandée jusqu'à six mois après l'accouchement ; elle ne peut être versée qu'une fois tous les deux ans et au maximum six fois par adhérente (OIT et PNUD, 2020).

Le revenu brut minimal ouvrant droit à l'adhésion est de 15 kwachas par mois. Il s'agit davantage d'un régime à cotisations définies que d'un régime à prestations définies. Par conséquent, ce sont les cotisations versées qui déterminent le montant définitif de la pension de retraite. Cela s'applique tant pour les travailleurs formels que pour les travailleurs informels. Cependant, tous les adhérents qui cotisent ont droit à la retraite étatique minimale, qui dépend du revenu moyen national, déterminé par le Bureau central de statistique (NAPSA, 2019).

### **Évaluation du régime de la NAPSA**

L'extension du régime de la NAPSA aux travailleurs informels est récente et, bien que la NAPSA ait affirmé vouloir toucher au moins un million de travailleurs informels à court terme (NAPSA, 2019), il existe peu de données accessibles au public au sujet des taux de couverture et d'évaluations indépendantes des obstacles à l'accès au régime. Au cours de la phase pilote de l'ECIS, la NAPSA a déclaré avoir été rejointe par 18 000 travailleurs.

**Élaboration de la stratégie** La Zambie a consacré beaucoup de temps à tester différentes méthodes d'extension des régimes de protection sociale et à tirer les leçons de ces expériences. Plusieurs études ont également été menées afin de mieux comprendre les caractéristiques de l'économie informelle et d'apporter une réponse à certaines questions importantes, notamment la capacité de cotisation des travailleurs informels (Phe Coursat et Pellerano, 2016 ; FAO et OIT, s. d.). Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a collaboré intensivement avec des organisations internationales et des donateurs bilatéraux pour tester différentes modalités innovantes dans le cadre de

projets pilotes, dont les résultats ont contribué à inspirer les dispositions de l'instrument juridique no 72. Par exemple, pour attirer davantage de travailleurs informels, la réglementation autorise dorénavant l'association de prestations à court terme (maternité, obsèques, réversion) à la prestation à long terme qu'est le régime de retraite.

Il n'est néanmoins pas certain que cette mesure suffira à convaincre un nombre significatif de travailleurs informels d'adhérer au régime. Selon une enquête récemment menée auprès de commerçants informels de cinq provinces zambiennes, 60 % des répondants avaient une mauvaise opinion du régime ECIS de la NAPSA (qui proposait une pension de retraite et une indemnité pour les frais d'obsèques), car celui-ci ne leur semblait pas répondre à leurs besoins prioritaires. Ces besoins étaient, par ordre de priorité :

- i. l'accès aux prêts ;
  - ii. la couverture des frais d'obsèques ;
  - iii. la couverture des frais de scolarité ;
  - iv. la couverture des frais médicaux ;
  - v. l'obtention des matériaux nécessaire pour bâtir une maison ;
  - vi. la retraite ;
  - vii. les allocations familiales
- (Kalusopa *et al.*, 2020).

Ces résultats diffèrent de ceux obtenus par Phe Coursat et Pellerano (2016), qui avaient conclu que les travailleurs informels voyaient d'un bon œil les retraites et les formes traditionnelles de sécurité sociale. Ces deux études ne sont cependant pas forcément comparables, et les échantillons de population interrogés étaient réduits dans les deux cas. L'important est que les priorités des travailleurs informels en matière de protection sociale peuvent s'écarter des risques traditionnels liés au travail et qu'il peut être nécessaire d'en tenir compte dès le début de l'élaboration du régime. Dans ce contexte, il convient de souligner que la NAPSA compte étudier à l'avenir la possibilité d'intégrer des services financiers et une assurance maladie à son régime, outre les prestations indiquées dans la liste ci-dessus.

**Création d'un environnement favorable** L'adoption de la NSPP a constitué un facteur moteur essentiel pour l'extension de la protection sociale aux travailleurs

informels. Elle a également créé un environnement favorable à l'élaboration d'une stratégie nationale d'extension de la protection sociale. Lorsque le projet de loi de protection sociale aura été adopté, le droit des travailleurs informels à la protection sociale sera inscrit dans la loi. Cependant, la Zambie rencontre des difficultés considérables en matière de coordination : neuf ministères distincts se partagent la responsabilité de différents aspects de la protection sociale, ce qui entraîne la mise en place de plusieurs « interventions non harmonisées dont les objectifs programmatiques se recoupent et qui n'ont guère de synergies opérationnelles » (Cha et Ramesh, 2017). Cela pourrait être l'une des causes de l'impossibilité de mettre en place dès le départ les liens entre prestations à court terme (assurance maladie et assurance sociale) et prestations à long terme (retraites) envisagées à l'origine dans le cadre du projet SPIREWORK (SPIREWORK, 2017).

**Financement adaptable** Dans le cadre du projet pilote du régime ECIS, l'État a mis en place un système de financement conjoint indirect pour les travailleurs domestiques en s'assurant qu'ils reçoivent au moins la retraite étatique minimale. La nouvelle réglementation a étendu ce système à tous les travailleurs du secteur informel qui versent une cotisation à la NAPSA. Néanmoins, en l'absence d'une retraite sociale non contributive, les travailleuses informelles, qui ont une capacité de cotisation plus limitée et qui sont plus susceptibles de devoir interrompre leurs activités rémunératrices, seront probablement perdantes dans l'ensemble.

L'approche actuelle de la NAPSA est relativement souple en ce qui concerne les cotisations : si les travailleurs formels doivent cotiser pendant au moins 180 mois pour percevoir une retraite, cette durée a été réduite à 120 mois pour les travailleurs informels. La NAPSA s'efforce d'aligner le calendrier des cotisations aux flux saisonniers de revenus, ce qui est particulièrement important pour les petits exploitants agricoles.

Dans le cadre du projet SPIREWORK, il a été envisagé d'avoir recours à des « agrégateurs de bénéficiaires » pour desservir les petits exploitants agricoles et les autres travailleurs indépendants du secteur agricole. Les rassembleurs prélèveraient une partie du chiffre d'affaires des agriculteurs pour verser en leur nom les

cotisations requises à la NAPSA. Il n'est pas certain que cette idée ait été mise en œuvre. La collaboration avec des organisations de travailleurs informels chargées de rassembler les cotisations des bénéficiaires est une modalité de financement intéressante, même si l'on ne sait pas encore quels mécanismes ont été mis en place à cette fin.

**Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale** Dans le cadre du projet pilote du régime ECIS, la NAPSA s'est efforcée de faire connaître le régime aux travailleurs informels par l'intermédiaire de dépliants faciles à comprendre, de tournées de présentation, de séminaires, d'expositions et de discussions avec des organisations de travailleurs informels (OIT, 2019b). Elle s'est également efforcée de collaborer avec les organisations de travailleurs informels de différents secteurs pour qu'elles participent à la communication, à la sensibilisation, à l'inscription des travailleurs et, dans certains cas, pour qu'elles collectent les cotisations. La NAPSA s'appuie également sur des innovations technologiques, notamment une plateforme en ligne qui permet d'adhérer et de verser ses cotisations, et une application pour téléphone qui propose les mêmes fonctions. Les travailleurs peuvent en outre consulter le récapitulatif de leurs cotisations et les informations de suivi de leurs demandes, mais aussi déposer une plainte, par l'intermédiaire d'une ligne téléphonique ne passant pas par Internet, au numéro \*677# (NAPSA, 2019). Cela pourrait faciliter l'adhésion des travailleurs, étant donné que les bureaux de la NAPSA sont peu nombreux dans le pays.

**Mesures d'incitation** Le régime ne comporte aucune mesure active d'incitation, à l'exception de l'incitation financière prévue pour les travailleurs domestiques. De fait, comme indiqué ci-dessus, la conception actuelle du régime risque de dissuader les travailleurs informels d'y adhérer. Cependant, il convient de souligner que les extensions actuelles ne constituent que des projets pilotes, dont il est possible d'espérer que les performances seront analysées en vue de mettre en place, à l'avenir, les modifications nécessaires (entretien avec un informateur clé en Zambie – consultant international, janvier 2020).

En ce qui concerne les travailleurs domestiques, des mesures d'incitations destinées aux employeurs

pourraient également être nécessaires. Un représentant du Syndicat des travailleurs domestiques unis (*United House and Domestic Workers Union, UHWDU*), interrogé en vue du présent rapport, a déclaré :

*« Les travailleurs domestiques ont peur d'être renvoyés s'ils parlent de sécurité sociale. La plupart des employeurs soutiennent qu'ils ne peuvent assumer ce coût, et décident donc qu'ils ne peuvent pas continuer à vous employer. Par conséquent, la plupart des travailleurs domestiques, même s'ils disposent d'informations au sujet de la sécurité sociale, craignent d'en parler à leurs employeurs »* (entretien avec un informateur clé en Zambie – représentant de travailleurs du secteur informel, février 2020).

Étant donné que l'inscription des travailleurs au régime relève de la responsabilité des employeurs, il convient de redoubler d'efforts pour s'assurer que ces derniers en perçoivent l'intérêt.

**Instauration de la confiance** Le gouvernement zambien a lancé un processus de consultation par l'intermédiaire du Groupe de travail technique national, qui comprend non seulement des représentants des ministères, mais aussi des représentants d'organisations de travailleurs informels (Kashiwa, 2018). C'est une première étape importante en faveur de la participation et de l'inclusion, en particulier parce qu'elle a permis aux travailleurs du secteur informel de participer directement aux consultations, contrairement aux dispositifs de dialogue social plus traditionnels, dans lesquels ces travailleurs ne peuvent être représentés que de manière indirecte, par les syndicats formels (Alfers et Moussié, 2019).

Néanmoins, le gouvernement a encore fort à faire pour accroître la confiance dont bénéficie la NAPSA. En effet, la majorité de la population n'accorde guère de confiance au gouvernement ni à sa capacité de fournir réellement les prestations et d'administrer efficacement le système de sécurité sociale (Phe Coursat et Pellerano, 2016).



## Extension du régime d'assurance maladie et de retraite à l'économie informelle

Le Rwanda est régulièrement cité comme modèle de bonnes pratiques en matière d'universalisation de la protection sociale. Le pays est particulièrement célèbre pour son régime d'assurance maladie à assise communautaire, reconnu comme le régime communautaire « le plus réussi d'Afrique », qui a atteint un taux de couverture de la population largement supérieur à ceux de la plupart des régimes d'assurance maladie et d'assurance sociale d'Afrique (Chemuoni, 2018). Plus récemment, les autorités ont mis en place le régime d'épargne à long terme *Ejo Heza* (« Un avenir radieux »), qui vise spécifiquement à intégrer les travailleurs informels au système de retraite et d'épargne. L'étude de cas ci-dessous présente à la fois le régime d'assurance maladie et le régime de retraite plus récemment créé. Si le régime de retraite réussit à atteindre un taux de couverture semblable à celui du régime d'assurance maladie, il constituera une source d'enseignements précieux pour les autres pays du continent.

### Contexte

L'économie informelle du Rwanda est très développée : elle représente 94 % des emplois. Elle présente une disparité entre les genres clairement marquée : les emplois informels représentent 96 % des emplois des femmes, contre 92 % de ceux des hommes. Un peu plus de 90 % des emplois informels sont exercés dans des entreprises non déclarées (c'est-à-dire dans le secteur informel), contre 1,5 % dans le secteur formel et un peu moins de 2 % dans les ménages (travail domestique). Au sein de l'économie informelle, la majorité des femmes comme des hommes sont des travailleurs indépendants à leur propre compte, même si ce statut concerne une proportion plus importante de femmes que d'hommes (respectivement 76 % et 69 %). Le salariat informel concerne à peine plus d'un quart des hommes et seulement 12 % des femmes. En revanche, bien plus de femmes (11,5 %) que d'hommes (5,5 %)

sont des travailleurs familiaux. L'agriculture domine l'économie informelle : le secteur agricole regroupe 78 % de l'ensemble des travailleurs informels, contre 13 % dans le secteur des services et un peu moins de 8 % dans le secteur industriel (OIT, 2018c).

Le Rwanda est un pays traumatisé par le génocide des Tutsi de 1994, et cette histoire pèse lourdement sur l'orientation des politiques gouvernementales depuis l'arrivée au pouvoir du Front patriotique rwandais en 1993. D'après Lavers (2019), il existe quatre « paradigmes » qui motivent l'élaboration des politiques sociales et économiques au Rwanda. Le premier est lié à la nécessité de promouvoir un sentiment d'unité nationale et de dépasser les clivages ethniques favorisés par les administrations coloniales et post-coloniales. Le deuxième concerne le besoin d'assurer un développement socioéconomique rapide et inclusif, qui s'articule autour du programme « Vision 2020 » visant à éliminer l'extrême pauvreté et à faire du Rwanda un pays à revenu intermédiaire. À ce jour, le gouvernement est relativement bien parvenu à atteindre cet objectif, puisque l'extrême pauvreté est passée de 37 % en 2007 à moins de 16 % en 2011 (Barya, 2011). Le troisième paradigme porte sur l'autonomie, aussi bien à l'échelle du pays que de ses citoyens. Le quatrième et dernier repose sur une approche de tolérance zéro en matière de corruption et de clientélisme, car ces pratiques peuvent saper les efforts de développement et perpétuer les divisions ethniques.

Le programme Vision 2020 envisage la protection sociale comme un élément clé du développement et de l'inclusion économiques, auquel il convient de consacrer des dépenses relativement élevées (4 % du PIB) (Ruberangeyo *et al.*, 2011). La première politique nationale de sécurité sociale a vu le jour en 2009. Elle met en lumière plusieurs lacunes dans les systèmes actuels de protection sociale et souligne les points

<b>Nom du régime</b>	Régime de retraite <i>Ejo Heza</i> (Un avenir radieux) du Rwanda ( <i>Rwanda Ejo Heza (A Brighter Tomorrow) Pensions Scheme</i> )
<b>Date de création</b>	2017
<b>Couverture</b>	100 000 personnes en 2019
<b>Fonctionnement</b>	Le régime, qui cible les travailleurs informels, est administré par le Conseil de sécurité sociale du Rwanda ( <i>Rwanda Social Security Board, RSSB</i> ). Les adhérents ont droit à des prestations proportionnelles aux cotisations versées. L'adhésion est fondée sur le volontariat et l'État verse un abondement en s'appuyant sur l'échelle mobile du système d' <i>ubudehe</i> . Les fonds épargnés sont convertis en pension de retraite lorsque l'adhérent atteint l'âge de 55 ans.



## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Souplesse des cotisations :** Régime défini par les cotisations : Les adhérents ont droit à des prestations proportionnelles au montant des cotisations versées ; ils peuvent verser des cotisations du montant qu'ils désirent quand cela leur convient.

**Services proposés :** Les adhérents peuvent utiliser jusqu'à 40 % de leur épargne (s'ils ont épargné au moins 4 millions de francs rwandais) pour créer une entreprise, construire une maison ou payer des frais de scolarité. S'ils épargnent le montant minimal requis en un an, les adhérents de toutes les catégories d'*ubudehe* ont droit à une couverture médicale gratuite pendant trois ans. Les adhérents peuvent en outre avoir droit à des services complémentaires (assurance-vie et assurance funéraire spécifiques, allègement des impôts, etc.) en fonction du montant des cotisations versées et de l'échelle d'*ubudehe*.

**Numérisation :** Pour adhérer, une carte d'identité rwandaise est nécessaire (les étrangers qui ont le statut de résidents permanents peuvent également en obtenir une). Une plateforme en ligne et des codes USSD permettent d'ouvrir un compte, de gérer ses cotisations et d'obtenir un récapitulatif des sommes dues et versées.



## PRINCIPALES LIMITES

**Durée de l'épargne :** Bien qu'il s'agisse d'un dispositif plus court, les 20 années d'épargne nécessaires pour pouvoir bénéficier des prestations de retraite représentent une durée trop longue pour les travailleurs âgés du secteur informel.

**Accès des femmes :** Tel qu'il est actuellement conçu, ce dispositif désavantage les travailleuses informelles. En effet, ces dernières ont du mal à épargner car elles réduisent leur temps de travail pour s'occuper de leur famille.

**Conception :** Bien qu'il repose sur des structures locales, ce programme a été conçu selon une approche descendante et la communauté a été peu impliquée dans son élaboration et sa mise en œuvre.

**Financement :** Il s'agit d'un régime d'épargne individuelle qui limite les possibilités de financement croisé.

suivants : plus de 90 % de la population reste exclue des régimes de sécurité sociale (hors santé), la viabilité financière des systèmes existants du secteur formel n'est pas garantie, et l'éclatement des régimes au sein de différents organismes ne permet pas d'assurer une sécurité sociale efficace à un coût minimal (Barya, 2011). En 2010, cette analyse a donné lieu à l'adoption de la loi no 45 établissant le Conseil de la sécurité sociale du Rwanda (Rwanda Social Security Board, RSSB), né de la fusion entre la Caisse de sécurité sociale du Rwanda et la Rwandaise d'assurance maladie (Rwanda Health Insurance Fund, RAMA).

Malgré les précédentes tentatives relativement fructueuses visant à étendre l'assurance maladie à l'ensemble de la population rwandaise, la mise en œuvre du programme d'épargne et de retraite *Ejo Heza* (« Un avenir radieux ») constitue la première initiative spécifiquement destinée à élargir la sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle. Toutefois, *Ejo Heza* s'appuie sur certains enseignements tirés du régime d'assurance maladie.

#### **Régime d'assurance maladie à assise communautaire (CBHI) du Rwanda**

Après le génocide, le gouvernement rwandais a privilégié l'extension de l'assurance maladie aux 94 % de la population non couverts par l'assurance maladie du secteur formel. Ce système, désigné sous l'appellation

française « Mutuelles de santé », a permis d'assurer une large couverture maladie en atteignant 81,6 % de la population (Chemuoni, 2018). Les indicateurs relatifs à la santé témoignent des effets de ce régime ; réduction de moitié des dépenses annuelles de santé à la charge des patients, recours accru aux établissements de soins, baisse de 60 % de la mortalité infantile, diminution d'un tiers de la mortalité maternelle, et réduction de 80 % des décès dus au paludisme, au VIH et à la tuberculose (Farmer *et al.*, 2013 ; Jones, 2018).

Ce système repose sur un ensemble de mutuelles décentralisées au niveau local qui appartiennent en théorie aux communautés, mais qui sont en réalité gérées et dirigées par les autorités locales. Les cotisations sont versées selon le barème progressif du système *ubudehe*, inspiré d'une classification traditionnelle à six niveaux qui permet aux communautés de décider collectivement quelles personnes ont besoin d'un appui et d'une aide supplémentaires (« ciblage communautaire »). Les cotisations des personnes qui relèvent des catégories 1 et 2 du système *ubudehe* (environ 17 % de la population) sont intégralement financées par l'État, celles des personnes appartenant aux catégories 3 et 4 sont partiellement prises en charge par l'État, et les catégories supérieures ne reçoivent aucune aide de l'État (Urban *et al.*, 2016). Ce barème progressif a été mis en place après 2006, lorsque le gouvernement a rendu l'adhésion au régime obligatoire en instaurant une peine d'amende pour les personnes ne réglant pas leurs cotisations (Masabo, 2019).

La réussite du Rwanda en matière d'extension de son régime d'assurance maladie à assise communautaire (Community-Based Health Insurance, CBHI) a fait l'objet de plusieurs analyses (Kayonga, 2007 ; Farmer, 2013 ; Kalisa *et al.*, 2016). Certains points communs ressortent de ces différentes analyses :

- Existence d'une volonté politique de mise en œuvre d'un régime efficace et performant incluant des partenariats entre le gouvernement, les donateurs et les communautés.
- Création de liens solides entre la CBHI et les établissements de santé en vue de garantir une qualité au moins suffisante des services fournis. Financement intégral des services de médecine préventive.
- Mise en place d'un réseau solide de plus de 45 000 agents de santé communautaires chargés d'étendre



la couverture des services de santé au niveau local et de renforcer la sensibilisation et l'éducation.

- Financement du régime pour les personnes n'ayant pas les moyens de payer une cotisation.

La CBHI continue néanmoins de se heurter à certaines difficultés. La viabilité financière est une question essentielle, car le soutien des donateurs représente toujours une partie importante du budget alloué à la santé (Ridde, 2018). Le gouvernement envisagerait de nouvelles taxes (comme des droits d'importation sur les médicaments) afin de consolider le financement du régime (Kayonga, 2007). Des plaintes ont également été signalées concernant la différence de qualité des soins et les prestations restreintes dont bénéficient les adhérents à la CBHI par rapport aux personnes couvertes par les régimes du secteur formel (Mfitimana, 2015). Toutefois, la CBHI a permis au Rwanda d'obtenir des niveaux de couverture et d'indicateurs sanitaires rarement observés en Afrique.

### **Programme d'épargne retraite Ejo Heza**

Selon les estimations, la population rwandaise âgée de plus de 60 ans aura doublé d'ici à 2031. Alors que 94 % de la population ne perçoit aucune retraite, le gouvernement a adopté la loi no 29/2017 instaurant le dispositif d'épargne retraite à long terme *Ejo Heza* en 2017. Grâce à ce régime administré par le RSSB, le gouvernement espère multiplier par deux les niveaux d'épargne actuels d'ici à 2024.

Ejo Heza se présente davantage comme un régime à cotisations définies que comme un régime à prestations définies. Ainsi, le montant des prestations perçues par les bénéficiaires est fonction du montant de leurs cotisations. L'un des avantages de ce système réside dans sa plus grande souplesse de cotisation. Les versements peuvent être effectués à tout moment et leur montant est libre. Aucune pénalité n'est appliquée en cas de non-versement. Lorsqu'une personne atteint l'âge de 55 ans (contre 65 ans dans le cadre du régime de retraite du secteur formel), l'épargne est transformée en pension mensuelle automatiquement indexée sur l'inflation. Si un adhérent épargne au moins 4 millions de francs rwandais (4 200 dollars) d'ici à 2024, il pourra utiliser 40 % de son épargne pour lancer son entreprise, construire sa maison ou payer les études de ses enfants. Les parents peuvent ouvrir un compte *Ejo Heza* à leurs enfants dès 16 ans, et les employeurs peuvent ouvrir un compte pour leurs salariés (Guyen, 2019).

Le programme prévoit plusieurs incitations. S'appuyant sur les enseignements tirés du régime d'assurance maladie, celles-ci tiennent compte des différentes catégories du système *ubudehe*. Par exemple, un adhérent qui appartient à la première ou deuxième catégorie du système *ubudehe* et qui a épargné au moins 15 000 francs rwandais (16 dollars) sur une année est en droit de recevoir un abondement de l'État équivalent à 100 % du montant de son épargne. Les adhérents qui relèvent de la troisième catégorie du système *ubudehe* peuvent prétendre à un abondement de l'État équivalent à 50 % du montant de leur épargne lorsque celui-ci atteint 18 000 francs rwandais (19 dollars) sur une année. Les abondements sont versés sur les comptes des adhérents pendant une durée limitée à 36 mois à compter de l'adhésion au régime. Les adhérents appartenant à la quatrième catégorie ayant épargné 72 000 francs rwandais (75 dollars) ont droit à des prestations spéciales d'assurance vie et d'assurance funéraire financées par l'État. Toutes les catégories du système *ubudehe* qui parviennent à épargner un montant annuel minimal bénéficient d'une couverture santé gratuite pendant trois ans. Le système prévoit également une possibilité d'exonération fiscale spéciale ainsi qu'une incitation supplémentaire qui permet aux adhérents d'utiliser 40 % de leur épargne comme garantie afin d'obtenir un prêt bancaire à des conditions favorables (taux d'intérêt inférieur à 3 %) (République du Rwanda, 2019). Selon les estimations, le coût total des mesures d'incitation mises en place par le gouvernement du Rwanda s'élèvera à 20 milliards de francs rwandais (21 millions de dollars) sur trois ans (Guyen, 2019).

*Ejo Heza* a été décrit comme « le premier régime de retraite universel d'Afrique accessible en ligne au grand public ». En effet, il a été conçu en s'appuyant sur la technologie numérique afin de réduire les obstacles à l'accessibilité. L'adhésion se fait au moyen d'une pièce d'identité délivrée par le gouvernement rwandais, ce qui permet aux ressortissants étrangers qui bénéficient du statut de résident permanent de cotiser au régime, ainsi qu'aux membres de la diaspora rwandaise. L'ouverture de compte, le versement des cotisations et la consultation des relevés peuvent se faire depuis un téléphone mobile ou sur la plateforme Internet d'*Hejo Heza*. Il est important de souligner que cette fonctionnalité n'est pas réservée aux seuls détenteurs de smartphones, puisqu'elle est également accessible à

l'aide de codes USSD depuis un simple téléphone mobile non connecté (République du Rwanda, 2019).

### Évaluation du programme Ejo Heza

Compte tenu de son lancement relativement récent (décembre 2018), il existe peu de données sur la couverture et les retombées du dispositif à ce jour. Toutefois, les articles consacrés au sujet font état d'une adoption rapide du programme, du moins dans un premier temps. Selon la presse, en mars 2019, le régime comptait déjà près de 40 000 adhérents. En octobre 2019, d'autres articles suggéraient que ce chiffre avoisinait les 100 000 adhérents (Ntirenganya, 2019). Une mise en œuvre efficace du programme permettrait aux ménages d'épargner à long terme 200 milliards de francs rwandais (2 milliards de dollars) au cours des cinq prochaines années (Guyen, 2019).

**Élaboration de la stratégie** Le programme *Ejo Heza* a été conçu en tenant compte des besoins des travailleurs informels, comme l'attestent les propos d'un responsable du RSSB ayant participé à son élaboration. « Avant la création de ce régime, nous avons demandé aux travailleurs quel type de pension ils attendaient. Ils ont répondu qu'ils ne voulaient pas d'un régime qui bloquerait leur argent pendant 25 ans » (un responsable du RSSB intervenant dans le cadre d'une série de webinaires, 2019). En effet, le refus d'investir dans des plans d'épargne à long terme sur lesquels leur argent serait bloqué est un argument qui revient fréquemment parmi les travailleurs du secteur informel en Afrique (Kalusopa et al. 2020). Ils ont souvent besoin de cet argent pour renflouer une entreprise ou payer la scolarité de leurs enfants et petits-enfants, ce qui peut également constituer une stratégie de retraite.

La conception du programme *Ejo Heza* (durée d'épargne plus courte et possibilité d'utiliser l'argent économisé pour garantir un prêt ou disposer de liquidités) montre que le gouvernement a écouté les attentes des travailleurs du secteur informel à l'égard du régime de retraite. « *Ejo Heza* est très important », déclare un dirigeant des travailleurs du secteur informel interrogé dans le cadre de la présente étude. « C'est ce que nous souhaitions » (entretien avec un informateur clé au Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020). Cependant, même si la durée d'épargne est plus courte pour les travailleurs informels, elle est toujours trop longue pour nombre des plus âgés

d'entre eux. « Les plus âgés d'entre nous ne peuvent pas épargner pendant 20 ans avant de toucher leur retraite... Nous pensons qu'il faut réduire la durée d'épargne des travailleurs âgés. C'est un point que nous devons encore négocier avec le gouvernement » (entretien avec un informateur clé au Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020).

**Création d'un environnement favorable** Le gouvernement rwandais a déployé des efforts considérables pour créer un environnement juridique et politique favorable intégrant la CBHI et le programme *Ejo Heza*. Ces deux dispositifs reposent sur des fondements juridiques depuis le début. C'est peut-être le signe de la volonté politique qui sous-tend la création de ces régimes, guidée par le programme Vision 2020 et la politique nationale de sécurité sociale. Par ailleurs, inscrire les différents régimes de sécurité sociale déjà en place dans le cadre d'un RSSB consolidé est également un moyen d'améliorer la cohérence des programmes à l'échelle du système de sécurité sociale.

**Financement adaptable** Le programme *Ejo Heza* offre un système de cotisation très souple particulièrement adapté aux besoins des travailleurs informels. L'abondement des cotisations par l'État rwandais joue également un rôle important compte tenu de la grande pauvreté qui touche le pays. Le gouvernement prévoirait également d'autoriser de grands collectifs du secteur informel à regrouper les cotisations de leurs adhérents afin d'effectuer un seul versement au titre du régime (Mbabazi, 2019). Toutefois, il n'est pas encore certain que cette mesure soit suffisante pour que la plupart des Rwandais puissent bénéficier d'une retraite. Malgré les nombreuses actions menées pour lutter contre l'extrême pauvreté, le Rwanda reste un pays pauvre où « les travailleurs du secteur informel ont du mal à épargner » (entretien avec un informateur clé au Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020). En outre, *Ejo Heza* est un régime d'épargne individuelle qui limite les possibilités de financement croisé. Il est particulièrement désavantageux pour les travailleuses informelles qui prennent sur leur temps de travail pour s'occuper de leur famille, et qui auront donc plus de mal à épargner. Pour parvenir à des taux de couverture proches de ceux de l'assurance maladie et promouvoir l'égalité entre les genres, le gouvernement devra peut-être intégrer une composante de solidarité au régime, en particulier pour

les femmes et les catégories inférieures du système *ubudehe*, comme il l'a fait pour la CBHI.

**Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale** Les technologies mobiles innovantes qui permettent de réduire les frais de transaction font partie des moyens utilisés par le gouvernement pour faciliter l'accès au programme *Ejo Heza*. Préalablement au lancement du dispositif, les responsables locaux de l'État et de la société civile ont été formés à la mobilisation participative. Les opérateurs de téléphonie mobile ont également été formés afin d'aider à l'inscription des nouveaux adhérents (Guyen, 2019). En outre, afin d'encourager la sensibilisation, le RSSB a récemment annoncé la création d'un prix destiné à récompenser les médias ayant contribué à l'information sur le régime (Sabiiti, 2019). Néanmoins, une dirigeante des travailleurs du secteur informel interrogée dans le cadre de la présente étude a indiqué que peu de personnes comprenaient l'importance de l'épargne dans son organisation, et a suggéré qu'il fallait renforcer la sensibilisation et l'éducation à ce sujet (entretien avec un informateur clé au Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020). De son côté, le RSSB a également souligné la nécessité d'un recours accru aux agents de terrain et à la participation des parties prenantes afin d'atteindre un plus grand nombre de travailleurs informels (OIT/PNUD, 2020).

**Mesures d'incitation** Contrairement à la CBHI qui est obligatoire et qui prévoit une peine d'amende contre les personnes ne réglant pas leurs cotisations, le dispositif *Ejo Heza* utilise des mesures visant à encourager l'adhésion, passant d'une approche punitive à une approche incitative. Ces mesures sont facilitées par le fait que le système de retraite est un régime à cotisations définies, ce qui signifie que le faible nombre de cotisants ne menace pas nécessairement la viabilité financière du système. Le dispositif *Ejo Heza* se distingue à cet égard de la CBHI, dont le faible nombre d'adhérents limite la mutualisation des risques nécessaire à la viabilité financière du régime.

Au Rwanda, la mise en œuvre des régimes nationaux est évaluée par des structures gouvernementales locales fonctionnant selon la pratique traditionnelle de l'*imihigo*, laquelle associe généralement des priorités nationales et communautaires afin de fixer un ensemble d'objectifs de mise en œuvre. Les responsables des collectivités locales

sont fortement incités à atteindre les objectifs fixés car ces derniers conditionnent leur maintien en fonction (Lavers, 2019). Si la pratique de l'*imihigo* vise à instaurer une double redevabilité des collectivités locales à l'égard de l'État et des communautés, cette redevabilité se fait surtout en direction de l'État (Lavers, 2019). Dans le cadre de la mise en œuvre de la CBHI, l'*imihigo* a suscité des critiques à l'égard des administrations locales qui ont usé de mesures coercitives pour forcer les membres de la communauté à s'affilier afin d'atteindre les objectifs fixés (Ridde, 2018). Néanmoins, la capacité de mise en œuvre du gouvernement rwandais constitue l'un des points forts qui lui permettent de gagner la confiance des citoyens à défaut d'une approche ascendante (voir ci-dessous).

**Instauration de la confiance** Bien que la CBHI et le dispositif *Ejo Heza* soient censés s'appuyer sur les mécanismes communautaires traditionnels tels que l'*ubudehe* et l'*imihigo*, les politiques et les programmes sont en réalité très largement menés selon une approche descendante, et la participation des communautés à la conception et la mise en œuvre des régimes est limitée (Ribbe, 2018 ; Lavers, 2019).

C'est en effet ce que confirment les entretiens réalisés auprès des travailleurs du secteur informel concernant le dispositif *Ejo Heza* :

*« Ce régime ne vient pas réellement des syndicats. Nous avons exprimé le souhait [de bénéficier d'un régime de protection sociale] à plusieurs reprises, mais c'est en fait le gouvernement qui a mis au point ce régime »* (entretien avec un informateur clé au Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020).

Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la capacité de mise en œuvre du gouvernement constitue l'un des points forts qui lui permettent de gagner la confiance des citoyens.

*« Le principal atout du Rwanda est que son gouvernement tient ses engagements. Il ne fait pas de promesses qui ne se concrétisent pas »* (entretien avec un informateur clé au Rwanda – consultant international, février 2020).



## Tanzanie

### Caisse nationale de sécurité sociale et régime national du secteur informel

Parmi les pays africains qui ont cherché à étendre leur système de protection sociale aux travailleurs du secteur informel, très peu ont mis en place un ensemble de prestations aussi complet que la National Social Security Fund (Caisse nationale de sécurité sociale, NSSF), qui est la seule à inclure des prestations de maternité. Toutefois, compte tenu des difficultés à atteindre les travailleurs informels, la NSSF revoit actuellement la conception de ses produits destinés à ces derniers.

#### Contexte

L'emploi informel représente un peu plus de 90 % de l'emploi total en Tanzanie. Ce pourcentage est plus élevé chez les femmes que chez les hommes (respectivement 94 % contre 88 %). Sur la totalité des emplois, plus de 83 % sont exercés dans le secteur informel (c'est-à-dire dans le cadre d'entreprises non déclarées), près de 5 % dans le secteur formel, et un peu plus de 2 % dans les ménages (travail domestique). Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à travailler au sein des ménages (respectivement 2,9 % contre 1,6 %). L'agriculture concentre 72 % de l'emploi informel, tandis que les services et l'industrie représentent respectivement 21,4 % et 6,3 % (OIT, 2018c).

En Tanzanie, l'économie informelle se caractérise par un nombre élevé de travailleurs indépendants à leur propre compte (42 %) et de travailleurs familiaux (43 %), tandis que les salariés ne représentent que 12 % de l'emploi informel. Les travailleuses familiales sont nettement plus nombreuses que les hommes, puisqu'elles représentent 53 % de cette catégorie extrêmement vulnérable, pour 34 % d'hommes. Le travail indépendant à son propre compte est en revanche majoritairement exercé par les hommes, qui sont 46 % à travailler à leur compte contre 38 % de femmes (OIT, 2018c).

La Tanzanie étant l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, il se classe parmi les pays à faible revenu. Les dépenses consacrées à la protection sociale y sont relativement faibles ; moins de 0,3 % du PIB (hors dépenses de santé). Il s'agit d'un budget inférieur à de nombreux autres pays africains à faible revenu présentant des niveaux de développement équivalents (Ulriksen, 2016). Ce faible niveau de dépenses se traduit par un faible taux de couverture sociale. Selon les estimations, seuls 4 % des Tanzaniens ont accès à une quelconque forme de protection sociale (Ulriksen, 2016).

Malgré ces faibles taux de couverture, la Tanzanie dispose depuis longtemps de nombreux régimes offrant (notamment) des prestations de retraite et de santé. Il est communément admis que ces programmes étaient « inadaptés, fragmentés, non coordonnés et trop limités dans leur portée et leur couverture » (Ulriksen, 2016). Avant 2018, ces prestations étaient versées par six grands organismes de sécurité sociale établis par la loi, à savoir : la Caisse nationale de sécurité sociale (NSSF), la Caisse de retraite parapublique (PPF), la Caisse de retraite de la fonction publique (PSPF), le Régime de retraite de la fonction politique (PSRB), la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de l'État (GEPF) et la Caisse de retraite des collectivités locales (LAPF). Sur les recommandations de l'OIT, les six caisses ont fusionné en deux organismes en 2018 afin de réduire le coût des prestations de retraite et les frais de fonctionnement (Mbashiru et Domasa, 2018). Cette fusion a donné naissance à deux grands organismes chargés d'assurer la protection sociale des travailleurs : la Public Service Social Security Fund (Caisse de sécurité sociale de la fonction publique, PSSSF) et la Caisse nationale de sécurité sociale (NSSF).

<b>Nom du régime</b>	National Social Security Fund (NSSF) (Caisse nationale de sécurité sociale)
<b>Date de création</b>	1997 (entrée en vigueur en 2014)
<b>Couverture</b>	120 000 personnes [2018]
<b>Fonctionnement</b>	Régime intégralement financé selon le principe des cotisations définies. Obligatoire pour le secteur formel. Les cotisations sont fixées à 20 % du salaire : 10 % à la charge de l'employeur et 10 % à la charge du salarié. Facultatif pour les travailleurs du secteur informel qui supportent intégralement le coût des cotisations – cotisation minimale de 20 000 shillings tanzaniens par mois (prestations médicales de base) et cotisation plus élevée de 50 000 shillings tanzaniens (prestations médicales supplémentaires : chirurgie, soins d'urgence par des établissements non conventionnés et plus de 42 jours d'hospitalisation par an).



### PRINCIPALES INNOVATIONS

L'une des premières couvertures sociales étendue aux travailleurs du secteur informel sur le continent.



### PRINCIPALES LIMITES

**Procédure d'inscription** Absence de sélection en fonction des capacités de cotisation.

**Sensibilisation insuffisante** : Faible niveau de confiance dans le régime et manque de sensibilisation du grand public à l'importance de la sécurité sociale.

**Couverture** : À ce jour, le gouvernement de Tanzanie peine à étendre la protection sociale à sa nombreuse main-d'œuvre informelle.

<b>Nom du régime</b>	National Informal Sector Scheme (NISS) (Régime national du secteur informel)
<b>Date de création</b>	En attente de mise en œuvre
<b>Couverture</b>	En attente de mise en œuvre
<b>Fonctionnement</b>	Cotisation minimale de 20 000 shillings tanzaniens par mois (8 dollars). Ce régime sera déployé en trois phases, ou « blocs » : 1) régimes de retraite à cotisations définies, prestations d'assurance maladie, accès aux prêts bancaires ; 2) prestations supplémentaires : réversion, maternité, couverture maladie des personnes à charge, couverture décès et invalidité ; 3) prestations supplémentaires : accès à des prêts concessionnels destinés à financer l'activité économique et les frais de scolarité.



## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Souplesse des cotisations :** Les enseignements tirés du succès relatif du Voluntary Savings Retirement Scheme (Régime d'épargne retraite volontaire, VSRS) permettent une grande souplesse dans les cotisations.

**Numérisation :** La téléphonie mobile et d'autres innovations technologiques doivent être expérimentées dans le cadre du NISS en vue de réduire les obstacles à l'accessibilité.

**Prestations supplémentaires :** Les trois blocs incluent un large éventail de prestations, notamment en cas de maternité et de frais de scolarité.

**Campagne de sensibilisation :** La sensibilisation du grand public à la sécurité sociale est une priorité.



## PRINCIPALES LIMITES

**Viabilité financière :** Le taux de cotisation étant moins élevé que celui de la NSSF, la viabilité financière du régime pourrait être menacée, notamment après la mise en œuvre du bloc 2.

**Accès aux femmes :** La moitié des femmes qui travaillent dans le secteur informel sont des travailleuses familiales qui sont peu susceptibles de gagner un revenu indépendant. Par conséquent, un régime contributif dépourvu d'une composante de solidarité pourrait ne jamais être en mesure de leur apporter une protection suffisante.

La protection santé est également assurée par différents organismes. Il existe deux caisses de sécurité sociale mais leur couverture est faible. La première est la National Health Insurance Fund (Caisse nationale d'assurance maladie, NHIF), qui permet d'accéder aux principaux services de santé. La NHIF compte 242 580 adhérents immatriculés, ce qui représente un million d'assurés en comptant les personnes à charge (OIT, 2017b). La deuxième est la National Social Security Fund (Caisse nationale de sécurité sociale, NSSF). La NSSF comptait 9 000 personnes affiliées à sa branche maladie en 2005, soit 3,4 % à peine du total de ses adhérents. La population de la Tanzanie dépasse les 56 millions d'habitants (Banque mondiale, 2018).

Il existe également la Community Health Fund (Caisse maladie communautaire, CHF), créée en remplacement du système de paiement à l'acte. En 2017, seuls 29 districts sur 72 avaient accès à ce programme et aux subventions correspondantes du ministère de la Santé et de la Protection sociale, et moins de 10 % des ménages étaient affiliés à ces régimes, qui représentaient 2 % du total des dépenses (OIT, 2017b).

### **Conception du régime et innovation**

La Tanzanie a été le premier pays d'Afrique à réformer sa législation en matière de sécurité sociale afin de favoriser la couverture des travailleurs du secteur informel. La Loi sur la caisse nationale de sécurité sociale adoptée en 1997 autorise les travailleurs indépendants à adhérer à la NSSF. En outre, elle octroie au ministère du Travail la possibilité d'étendre la couverture de la NSSF aux travailleurs qui ne peuvent adhérer à aucune autre caisse. D'autres régimes ont été réformés par la suite, tels que la LAPF et la PPF. Ces réformes juridiques se sont intensifiées en 2008 avec l'adoption de la Loi sur la sécurité sociale (organisme de contrôle), qui charge le ministère du Travail de mettre en place une réglementation visant à étendre la protection sociale aux travailleurs du secteur informel (Masabo, 2019). Cette loi est particulièrement innovante car elle fait explicitement référence aux travailleurs plutôt qu'aux salariés, étendant ainsi la portée juridique de la couverture sociale aux personnes exerçant une activité non salariée (Olivier, 2019).

La NSSF a été créée en 1997 après la dissolution de la National Provident Fund (Caisse nationale de prévoyance), dont la viabilité financière ne pouvait être

assurée. Avec l'appui de l'OIT et du PNUD, la NSSF a été conçue de manière à inclure les travailleurs du secteur informel tout en proposant un éventail plus large de prestations mixtes. Le NSSF offre ainsi des prestations à court terme pour les soins de santé, l'invalidité, la maternité et une indemnité pour les frais d'obsèques, ainsi que des prestations à long terme telles que les pensions de retraite et de réversion (Association internationale de la sécurité sociale, 2020). Il s'agit d'un régime intégralement financé qui fonctionne selon le principe des cotisations définies. Il est obligatoire pour les travailleurs du secteur formel. Les cotisations sont fixées à 20 % du salaire : 10 % à la charge de l'employeur et 10 % à la charge du salarié.

Malgré les premières réformes ayant permis d'inclure les travailleurs du secteur informel dans le système de protection sociale, l'entrée en vigueur d'un régime volontaire spécialement destiné à ces derniers date seulement de 2014, avec la création d'un Organisme de contrôle de la sécurité sociale. Pour adhérer au régime, les travailleurs informels doivent supporter intégralement le coût des cotisations. Toutefois, ils bénéficient d'un barème de cotisation simplifié. Il existe deux montants de cotisation : une cotisation minimale de 20 000 shillings tanzaniens par mois (8 dollars), qui inclut les prestations médicales de base, et une cotisation plus élevée de 50 000 shillings tanzaniens (22 dollars). La cotisation la plus élevée donne droit à des prestations médicales supplémentaires telles que la chirurgie, les soins d'urgence par des établissements non conventionnés et plus de 42 jours d'hospitalisation par an (NSSF, 2019).

À ce jour, le NSSF n'est pas parvenu à attirer les travailleurs du secteur informel. De janvier 2014 à mars 2018, le régime de la NSSF destiné aux travailleurs informels a atteint quelque 120 000 bénéficiaires, bien en deçà de l'objectif fixé à un peu plus d'un million d'assurés (soit 12 % seulement de l'objectif). En outre, la densité de cotisation (c'est-à-dire le nombre de mois de cotisations par an) est passée de 8 mois par an en 2014 à 6 mois par an depuis 2015 (NSSF, 2019). Les principales difficultés pointées par la NSSF sont l'absence de sélection en fonction des capacités de cotisation et le faible niveau de confiance dans le régime, qui conduit les travailleurs informels à considérer la cotisation comme « une simple taxe supplémentaire ». Ce manque de confiance est lié à une sensibilisation insuffisante

du grand public à l'importance de la sécurité sociale. Il existe également une divergence entre l'objectif de la NSSF, qui consiste à fournir un ensemble de prestations universelles à tous ses adhérents, et les différents besoins des groupes de travailleurs qui composent le secteur informel (NSSF, 2019 ; OIT/PNUD, 2020).

En 2017, la NSSF a été chargée de mettre en place un programme de sécurité sociale destiné aux travailleurs du secteur informel. Compte tenu des difficultés que pose l'extension de la protection sociale dans le cadre de la NSSF, un nouveau programme pilote a été proposé : le National Informal Sector Scheme (Régime national du secteur informel, NISS). Ce régime sera conçu de manière à mieux répondre aux besoins des travailleurs du secteur informel, grâce à des cotisations flexibles assistées par la technologie mobile. Une cotisation minimale de 20 000 shillings tanzaniens par mois (8 dollars) sera néanmoins exigée. Le programme sera déployé en trois blocs. Le bloc 1 inclura un régime de retraite à cotisations définies, des prestations d'assurance maladie uniquement pour le bénéficiaire principal et un accès aux prêts bancaires. Le bloc 2 sera mis en œuvre après évaluation du bloc 1. Il inclura les prestations supplémentaires suivantes : réversion, maternité, couverture maladie des personnes à charge, couverture décès et invalidité. Enfin, le bloc 3 inclura l'accès à des prêts concessionnels destinés à financer l'activité économique et les frais de scolarité. La mise en œuvre du NISS inclura également l'expérimentation de campagnes de sensibilisation du grand public, et permettra de modifier les règles de fonctionnement du régime afin de mieux prendre en compte les besoins des adhérents (NSSF, 2019).

**Évaluation des efforts de la Tanzanie visant à étendre la protection sociale aux travailleurs du secteur La section ci-dessus met clairement en évidence les difficultés qu'éprouve le gouvernement tanzanien à étendre la protection sociale à sa nombreuse main-d'œuvre informelle. Il sera intéressant d'observer le déploiement du NISS dont la conception reprend un certain nombre de bonnes pratiques. La partie suivante propose une analyse plus approfondie du contexte tanzanien dans sa globalité.**

**Élaboration de la stratégie** Malgré les difficultés de la NSSF à atteindre un nombre suffisant de travailleurs informels, le gouvernement tanzanien semble tirer

les leçons de son expérience. Ainsi, il est prometteur de constater que la conception du NISS tient compte des besoins des travailleurs informels, notamment en ce qui concerne le financement de la scolarité (NSSF, 2019). Des enseignements ont également été tirés du succès relatif du Régime d'épargne retraite volontaire (VSRS) mis en place par la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de l'État (GEPF), lequel associait un compte d'épargne à court terme et un compte d'épargne retraite à long terme offrant une grande souplesse de cotisation (Masabo, 2019).

Qu'il s'agisse de la NSSF ou du NISS, la combinaison de prestations à court et à long terme au sein d'un seul régime est un point intéressant à souligner, car il existe peu de régimes qui offrent ces deux types de prestation en Afrique (par exemple, l'association de prestations de retraite et d'assurance maladie). Le versement de prestations de maternité aux travailleuses du secteur informel, qui permet des avancées importantes en matière d'égalité des genres, est tout aussi rare.

**Création d'un environnement favorable** Le paysage de la protection sociale en Tanzanie se caractérise par une fragmentation et une inefficacité importantes (Ulriksen, 2016). La consolidation des différents régimes est donc une avancée positive. Les fondements juridiques qui sous-tendent l'extension de la protection sociale sont également un aspect essentiel. Toutefois, selon Masabo (2019), l'inscription de la protection sociale des travailleurs informels dans la loi depuis une vingtaine d'années n'a pas suffi à accélérer la couverture.

**Financement adaptable** Initialement, le régime de la NSSF prévoyait un barème de cotisation simplifié destiné aux travailleurs du secteur informel ainsi qu'une option de cotisation réduite. Cependant, selon un représentant des travailleurs du secteur informel interrogé dans le cadre de la présente étude, bien qu'une cotisation de 8 dollars soit relativement abordable, de nombreux travailleurs informels considèrent que les prestations sont insuffisantes pour répondre à leurs besoins. Le régime de niveau supérieur incluant des services adaptés à leurs besoins est quant à lui jugé trop coûteux (entretien avec un informateur clé en Tanzanie – représentant syndical, février 2020). Au vu de ces éléments, la cotisation mensuelle au NISS est fixée au plus bas niveau de la NSSF (8 dollars), ce qui devrait le rendre accessible au moins à certains

travailleurs du secteur informel. Les représentants de la NSSF affirment également que si les cotisations étaient inférieures au minimum requis, aucun travailleur ne serait exclu du régime, mais les prestations versées seraient alors proportionnelles aux sommes cotisées (OIT/PNUD, 2020). Toutefois, il convient de déterminer si les prestations seraient considérées comme suffisantes dans un tel cas de figure. En outre, compte tenu du large éventail de prestations potentielles (notamment après la mise en œuvre du bloc 2), la viabilité financière pourrait se révéler problématique.

L'accessibilité financière du régime doit également être examinée en regard du profil des travailleurs de l'économie informelle en Tanzanie. Par exemple, plus de la moitié des femmes qui travaillent dans le secteur informel sont des travailleuses familiales, ce qui représente plus de 90 % des femmes en activité. S'agissant de la catégorie d'emploi la plus vulnérable de l'économie informelle, ces travailleuses sont peu susceptibles de gagner un revenu indépendant. Dans ce contexte, il est possible de se demander si un régime contributif dépourvu d'une composante de solidarité sera jamais en mesure de leur apporter une protection suffisante. Un tel système non contributif existe déjà dans le pays, puisqu'une pension de retraite a été instaurée à Zanzibar pour les plus de 70 ans (Seekings, 2016).

Les travailleurs ont un rôle à jouer dans la gestion du régime, et c'est pourquoi leur syndicat national, qui inclut des représentants du secteur informel, siège au conseil d'administration de la NSSF. Ils ont toutefois joué un rôle limité dans la phase de conception du programme.

**Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale** Le NISS a fait de la sensibilisation du grand public à la sécurité sociale une priorité. Cet aspect sera essentiel pour améliorer les taux de couverture. Un représentant des travailleurs du secteur informel a indiqué que ces derniers avaient été très peu sensibilisés à la précédente version de la NSSF, ce qui avait considérablement entravé leur accès au régime. Il est intéressant de noter que ce manque de sensibilisation est un sujet de préoccupation pour le mouvement des travailleurs comme pour le gouvernement, ce qui laisse penser que des partenariats seraient possibles (entretien avec un informateur clé



en Tanzanie – représentant syndical, février 2020). Par ailleurs, la téléphonie mobile et d'autres innovations technologiques doivent être expérimentées dans le cadre du NISS en vue de réduire les obstacles à l'accessibilité.

**Mesures d'incitation** Les mesures d'incitation prévues dans le cadre du NISS prendront la forme de prêts concessionnels mais ne seront disponibles qu'après la mise en œuvre du bloc 3. Il semble que les incitations proposées dans la précédente version de la NSSF n'ont pas été intégrées à ce nouveau régime.

**Instauration de la confiance** Cet aspect sera un élément central du NISS. Ackson et Masabo (2013) soulignent que le manque de confiance dans les régimes contributifs a constitué un obstacle majeur par le passé. Les mécanismes qui seront mis en place pour permettre la participation des travailleurs du secteur informel au régime ne sont pas encore clairement établis. Dans le cadre de la NSSF, les travailleurs du secteur informel étaient représentés au conseil d'administration par le syndicat du secteur formel (entretien avec un informateur clé en Tanzanie – représentant syndical, février 2010).

## Le programme *Ahmini* et l'affiliation des travailleuses dans les zones rurales

Parmi les systèmes de sécurité sociale examinés, peu sont destinés et adaptés aux travailleuses du secteur informel. Comme indiqué ci-dessus, les travailleuses informelles font partie de la catégorie d'emploi la plus vulnérable, et elles exercent des activités faiblement rémunérées en tant que travailleuses familiales ou indépendantes à leur propre compte. Elles sont donc généralement dans l'incapacité de régler des cotisations fixes trop élevées par rapport à leurs revenus, ou de verser des cotisations prédéfinies en raison de leurs revenus irréguliers.

Un nouveau programme lancé en Tunisie en 2016 donne quelques pistes pour étendre les régimes d'assurance sociale aux travailleuses informelles du secteur agricole. Le programme *Ahmini* (« protège-moi » en arabe) vise à offrir à cette catégorie de travailleuses, rarement affiliées à la sécurité sociale, un accès aux soins de santé, une couverture contre les accidents du travail et une pension de retraite. Il permet aux travailleuses agricoles de cotiser au régime d'assurance sociale en effectuant des versements à l'aide de leur téléphone mobile. Le programme a été élaboré en partenariat avec Tunisie Telecom et la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). La cotisation minimale est fixée à un dinar (0,35 dollar), l'objectif étant de cotiser à hauteur de 20 dinars (7 dollars) par mois et par bénéficiaire (Haddad, 2019 ; L'OBS, 2019). Il s'agit d'un montant plus bas que les cotisations autorisées dans le cadre des régimes de sécurité sociale couvrant les ouvriers agricoles permanents ou saisonniers et les travailleurs indépendants. Ce programme s'adresse aux 500 000 travailleuses informelles du secteur agricole, dont beaucoup travaillent comme journalières et gagnent entre 10 et 17 dinars par jour (Blaise, 2019 ; Chenoufi, 2019). En 2019, leurs conditions de travail déplorables ont été mises en lumière par un accident de la route ayant causé le décès de neuf travailleuses journalières qui se rendaient sur une exploitation agricole. Après ce drame, l'Union générale tunisienne du travail s'est engagée

à défendre les demandes de réparation des familles directement touchées et a amélioré les conditions de travail des travailleuses informelles du secteur agricole ainsi que leur accès à la sécurité sociale (WEBDO, 2019).

Bien que le programme *Ahmini* soit encore trop récent pour pouvoir évaluer précisément ses résultats en matière de couverture, l'extension de la sécurité sociale à l'aide de plateformes numériques est d'ores et déjà une tendance croissante dans la région. La Banque mondiale a soutenu le démarrage du programme *Ahmini* grâce à son projet « Empower Her » en Tunisie (Haddad, 2018), qui rassemblait des jeunes diplômés sans emploi du secteur des technologies et des femmes du milieu rural afin de concevoir des applications visant à faciliter l'accès aux services. Cette initiative ciblait les régions les plus isolées du pays présentant des taux élevés d'illettrisme, mais où les femmes ont accès au téléphone mobile. L'objectif était de concevoir des applications intégrant les technologies d'activation vocale, de fournir des services sur le terrain et de s'appuyer sur les associations communautaires pour mener des activités de mobilisation et de sensibilisation.

### Contexte

Bien que la Tunisie soit l'un des premiers pays ayant cherché à évaluer l'effectif et la composition de son économie informelle dans les années 1970, aucune enquête nationale n'a été menée récemment dans ce secteur (Charmes et Ben Cheikh, 2016 ; OIT, 2015). De plus, il n'existe aucune définition statistique de l'emploi informel. Les estimations disponibles reposent sur des données d'enquêtes démographiques et sur les informations recueillies par la CNSS auprès des micro-entreprises. D'après ces estimations, l'emploi informel représentait 40 % de l'emploi non agricole en 2014 (Charmes et Ben Cheikh, 2016 ; OIT, 2015a).

<b>Nom du régime</b>	Programme <i>Ahmini</i> (« Protège-moi »)
<b>Date de création</b>	2016
<b>Couverture</b>	Cible 500 000 travailleuses informelles du secteur agricole (2019)
<b>Fonctionnement</b>	Le programme a été élaboré en partenariat avec Tunisie Telecom et la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Il offre aux travailleuses et à leur famille un accès aux soins de santé, une couverture contre les accidents du travail et une pension de retraite. La cotisation minimale est fixée à un dinar (0,35 dollar), l'objectif étant de cotiser à hauteur de 20 dinars (7 dollars) par mois et par bénéficiaire. Le programme s'appuie sur des ambassadeurs chargés de recueillir les données d'inscription des femmes dans les zones rurales : numéro de carte nationale d'identité, certificat de naissance, formulaire d'immatriculation à la sécurité sociale et certificat d'activité agricole. Leur numéro de sécurité sociale est ensuite relié à leur numéro de téléphone portable pour leur permettre de payer leurs cotisations depuis leur mobile.





## PRINCIPALES INNOVATIONS

**Accès aux femmes :** C'est l'un des rares programmes destinés et adaptés aux travailleuses du secteur informel qui exercent des activités faiblement rémunérées en tant que travailleuses familiales ou indépendantes à leur propre compte.

**Numérisation :** L'extension de la sécurité sociale au moyen de plateformes numériques est une tendance croissante dans la région. Le programme rassemble des jeunes diplômés sans emploi du secteur des technologies et des femmes de milieu rural afin de concevoir des applications visant à faciliter l'accès aux services, notamment grâce aux technologies d'activation vocale. Il fournit des services sur le terrain et s'appuie sur les associations communautaires pour mener des activités de mobilisation et de sensibilisation.

**Accès aux régions isolées :** L'application mobile apporte une solution à l'illettrisme qui touche fortement les travailleuses des zones rurales, ainsi qu'aux longs trajets que ces dernières devraient régulièrement parcourir pour se rendre dans les centres de sécurité sociale afin de payer leurs cotisations.

**Souplesse des cotisations :** Le programme tient compte de la faible capacité contributive des travailleuses rurales en leur permettant de verser des cotisations minimales de faible montant selon une fréquence journalière, hebdomadaire ou mensuelle afin de prendre en considération le caractère saisonnier et irrégulier de leurs revenus.

**Collaboration avec un opérateur de téléphonie mobile :** Les adhérentes reçoivent un bonus de crédit téléphonique offert par Tunisie Telecom lorsqu'elles paient leurs cotisations avec leur téléphone portable.

**Lutte contre le chômage des jeunes :** Le programme recrute de jeunes bénévoles chargés de faciliter le processus d'inscription et de mobiliser les communautés locales pour faire connaître le programme et ses avantages. Il peut offrir une expérience intéressante compte tenu du fort taux de chômage et de sous-emploi chez les jeunes Tunisiens.



## PRINCIPALES LIMITES

**Données :** En raison du manque de données sur le programme, il est difficile d'évaluer si celui-ci a réalisé son objectif consistant à atteindre un groupe de travailleuses très marginalisé.

**Incidence de la pauvreté :** Compte tenu des niveaux élevés de pauvreté dans ce groupe de travailleuses informelles, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'un régime contributif.

La Tunisie fait figure de précurseur dans la région car elle est l'un des premiers pays à avoir modifié son code de la sécurité sociale pour 1) tenir compte de la diversité de l'emploi informel et formel dans le secteur agricole et 2) inclure les travailleurs indépendants. En 1981, la Tunisie a modifié son code de la sécurité sociale afin de permettre aux travailleurs agricoles de cotiser au régime d'assurance sociale à condition de travailler au moins 45 jours par trimestre pour le même employeur. Avant cette réforme, le nombre minimal de jours de travail annuels était de 180. Cette évolution a donc permis à un plus grand nombre de travailleurs agricoles, permanents ou saisonniers, de bénéficier d'une protection sociale (Charmes et Ben Cheikh, 2016).

En 1995, le gouvernement a réformé de manière innovante le système de sécurité sociale en unifiant les deux régimes applicables aux travailleurs indépendants des secteurs agricole et non agricole. Le montant des cotisations a ensuite été réévalué afin de refléter les différents niveaux de revenus de cette vaste catégorie de travailleurs (Olivier, 2012). Les travailleurs indépendants sont classés selon dix tranches de revenus en fonction de leur profession et de la taille de l'entreprise ou de l'exploitation agricole. Ce barème a été élaboré à partir des revenus moyens de chaque profession, et les tranches de revenus s'échelonnent de 1 à 18 fois le salaire minimum ou le salaire agricole minimum. Les assurés doivent cotiser dans la tranche de revenus prévue par ce barème (OIT, 2019b). Ils peuvent cotiser dans une tranche supérieure ou être rattachés à une tranche inférieure s'ils prouvent que leurs revenus réels sont inférieurs au seuil correspondant à leur catégorie. Cette réforme a eu pour effet d'accroître le nombre d'assurés et le montant des prestations (Olivier, 2009). Les travailleurs indépendants bénéficient des mêmes prestations que les salariés, à savoir : retraite, invalidité, réversion, maladie et maternité. Malgré ces réformes, les estimations indiquent que moins de 50 % des travailleurs agricoles saisonniers (travaillant moins de 45 jours par trimestre pour le même employeur), des travailleurs domestiques et des pêcheurs des zones rurales sont couverts par l'assurance sociale (OIT, 2019b ; Charmes et Ben Cheikh, 2016).

## Évaluation du programme *Ahmini*

**Élaboration de la stratégie** Le programme *Ahmini* a été conçu pour remédier au faible taux d'affiliation à la sécurité sociale parmi les travailleuses agricoles, les travailleurs indépendants à leur propre compte et les travailleurs familiaux des zones rurales. De fait, malgré les efforts déployés pour réformer le système de sécurité sociale, les ouvriers agricoles qui travaillent moins de 45 jours par trimestre pour le même employeur ne peuvent prétendre au régime d'assurance sociale. Cette situation concerne essentiellement les travailleuses informelles du secteur agricole, qui sont plus susceptibles de travailler en tant que travailleuses familiales ou indépendantes à leur propre compte.

L'application mobile apporte également une solution à l'illettrisme qui touche fortement les travailleuses des zones rurales, ainsi qu'aux longs trajets que ces dernières devraient régulièrement parcourir pour se rendre dans les centres de sécurité sociale afin de payer leurs cotisations. L'application permet aux femmes de gagner du temps et de l'argent car elles évitent les frais de transport et les journées de travail perdues. Le programme vise à atteindre les quelque 500 000 travailleuses rurales qui n'ont toujours pas de couverture sociale (Haddad, 2019).

Dans le cadre du projet Empower Her de la Banque mondiale, des groupes de femmes rurales ont été mis en relation avec des jeunes diplômés sans emploi du secteur des technologies afin d'examiner leurs besoins et de mettre au point des applications à même de les aider. Les organisations de femmes rurales et les ministères et organismes publics concernés ont participé aux premiers stades d'élaboration du programme.

**Création d'un environnement favorable** Dans sa phase initiale, le programme *Ahmini* a été mené en collaboration avec quatre ministères (Affaires de la femme, Affaires sociales, Économie numérique et Agriculture), la CNSS, la Poste et Tunisie Telecom (société anonyme). La CNSS a révisé le montant des cotisations afin de permettre aux femmes des régions rurales de s'affilier à la sécurité sociale. Cette mesure a été facilitée par les réformes de 1995 qui ont reconnu pour la première fois la diversité des capacités



contributives parmi les travailleurs indépendants, et qui ont permis d'aligner les niveaux de cotisation sur les niveaux de revenus.

**Financement adaptable** La CNSS tient compte de la faible capacité contributive des travailleuses rurales, et c'est pourquoi le programme *Ahmini* leur permet de verser des cotisations minimales très inférieures selon une fréquence journalière, hebdomadaire ou mensuelle afin de prendre en considération le caractère saisonnier et irrégulier de leurs revenus.

**Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale** Le programme *Ahmini* sert d'intermédiaire entre la CNSS et la population cible difficile d'accès que sont les travailleuses agricoles des régions isolées. Il s'appuie sur des ambassadeurs chargés de recueillir les données d'inscription des femmes dans les zones rurales : numéro de carte nationale d'identité, certificat de naissance, formulaire d'immatriculation à la sécurité sociale et certificat d'activité agricole. Ces informations sont ensuite envoyées à la CNSS par voie électronique afin d'être

traitées. Une fois le processus d'inscription terminé, la CNSS envoie les cartes d'assurance aux ambassadeurs du programme qui les distribuent aux travailleuses agricoles de leur communauté qui sont immatriculées. Leur numéro de sécurité sociale est ensuite relié à leur numéro de téléphone portable pour leur permettre de payer leurs cotisations depuis leur mobile. Il leur suffit alors de se rendre dans n'importe quel magasin pour créditer une cotisation minimale de 1 dinar (0,35 dollar) sur leur mobile. Cette somme est transférée sur leur compte de sécurité sociale et elles reçoivent un bonus de crédit téléphonique offert par Tunisie Telecom (Ahmini, 2020).

**Mesures d'incitation** Le principal avantage de ce système réside dans le fait qu'il offre aux travailleuses et à leur famille un accès aux soins de santé, une couverture contre les accidents du travail et une pension de retraite. Il fournit un ensemble de prestations plus complet que le dispositif d'aide sociale qui finance les soins de santé des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables.

**Instauration de la confiance** La Tunisie étant un pays à revenu intermédiaire, la majorité de sa population active travaillant dans le secteur public ou privé cotise à la sécurité sociale (Olivier, 2009 ; Charmes et Ben Cheikh, 2016). Le gouvernement a toujours joué un rôle moteur dans la consultation des syndicats et des organisations de travailleurs afin de concevoir et d'adapter de nouveaux régimes destinés aux travailleurs du secteur informel, ainsi que pour mener de grandes campagnes de sensibilisation (Olivier, 2009 ; OIT, 2019b). Compte tenu des avantages perçus de la sécurité sociale, le système national bénéficie d'un niveau de confiance élevé (Olivier, 2009). La crise économique et politique de 2011 a entamé cette relation de confiance car de nombreux jeunes sont contraints de travailler dans le secteur informel et n'ont pas accès à la sécurité sociale (OIT, 2015a ; Charmes et Ben Cheikh, 2016). De leur côté, les travailleuses informelles des zones rurales ont du mal à estimer ce que le programme peut leur apporter. Malgré les précédentes réformes ayant permis d'inclure davantage de travailleurs du secteur informel dans le système de protection sociale, elles ont toujours été l'exception parmi la population active tunisienne.

S'il donne de bons résultats, le programme *Ahmini* peut démontrer l'intérêt des campagnes et des programmes d'inscription ciblant les travailleuses de l'économie informelle. Les codes de la sécurité sociale prennent de plus en plus en considération les capacités contributives des différents secteurs, mais la question du genre se pose rarement en des termes explicites dans la conception et la mise en œuvre du régime. Le faible montant des cotisations, la souplesse des échéances et l'utilisation du paiement par téléphone mobile répondent aux besoins spécifiques des femmes, qui disposent de revenus faibles et irréguliers et de capacités limitées pour se rendre dans les centres de sécurité sociale. L'accès croissant aux soins de santé et aux pensions de retraite constitue une avancée politique importante vers la reconnaissance des difficultés qu'éprouvent les femmes à gagner leur vie, car elles sont cantonnées à des emplois faiblement rémunérés et supportent l'essentiel de la charge du travail domestique non rémunéré. Ainsi, le programme *Ahmini* pourrait contribuer à créer une relation de confiance avec les travailleuses informelles des zones rurales qui ont toujours été exclues du système de sécurité sociale. La réussite du programme dépendra également

de la composante de solidarité intégrée au système d'assurance sociale et du niveau des prestations offertes aux femmes. Compte tenu des taux élevés de pauvreté parmi ce groupe de travailleuses, il est possible de s'interroger sur la nécessité de leur demander une cotisation lorsque les prestations versées en retour sont insuffisantes pour les tirer de la pauvreté. Par exemple, quels moyens permettraient de reconnaître et de rémunérer également leur travail domestique (préparation des repas, entretien du ménage, culture de subsistance) grâce à des prestations sociales plus élevées (Elson et Cagatay, 2000) ?

Le programme *Ahmini* recrute de jeunes bénévoles chargés de faciliter le processus d'inscription et de mobiliser les associations locales, les groupes de femmes et les municipalités pour faire connaître le programme et ses avantages. S'appuyer sur les structures locales est un moyen d'instaurer une relation de confiance avec les travailleuses du secteur informel. Compte tenu du fort taux de chômage et de sous-emploi chez les jeunes Tunisiens, le programme peut en outre constituer une expérience de bénévolat intéressante (OIT, 2015a). Pour couvrir ses frais de fonctionnement, le programme est également à la recherche de donateurs particuliers ou institutionnels. Toutefois, le programme est encore trop récent pour savoir comment évoluera la relation de confiance entre les travailleuses informelles des zones rurales, la CNSS et le programme *Ahmini*.



Quatrième partie

# PROGRÈS ET LACUNES

Les études de cas présentées dans ce document montrent de réels progrès dans l'extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel en Afrique. Plusieurs pays expérimentent des modalités innovantes visant à améliorer l'accès aux travailleurs du secteur informel, parmi lesquels un grand nombre de travailleurs indépendants. En s'appuyant sur le cadre défini dans la première partie de ce rapport et les études de cas présentées dans la deuxième partie, cette section offre un aperçu et une analyse des progrès accomplis. Cette quatrième partie pointe également quelques-unes des principales lacunes dont les gouvernements devront tenir compte à l'avenir.

### Recherche et élaboration de stratégies

Les études de cas présentées dans ce document montrent une intensification des efforts visant à assurer une meilleure adéquation entre les régimes de sécurité sociale et les besoins et capacités réels des travailleurs du secteur informel. Plusieurs des exemples de pays examinés révèlent que des études de terrain approfondies ont été menées auprès de groupes de travailleurs informels dans le cadre du processus d'élaboration des programmes. En Tanzanie, le passage de la NSSF au NISS illustre bien la sensibilisation accrue à la spécificité des besoins des travailleurs du secteur informel et la nécessité de consulter largement ces derniers afin d'élaborer un régime de protection sociale adapté. En Zambie, le projet pilote et l'expérimentation à grande échelle des pratiques d'extension fournissent une base de connaissances solide sur laquelle s'appuyer à l'avenir.

Certaines initiatives innovantes visent à combiner différents types de prestations dans les régimes de protection sociale. Au Rwanda, le programme *Ejo Heza* associe un système traditionnel de protection sociale à long terme (pension de retraite) à un dispositif à court terme qui permet aux travailleurs d'utiliser leur épargne

pour garantir un prêt destiné à financer des frais de scolarité. Au Togo, les régimes mutualistes offrent également un bon exemple de ce fonctionnement ; ils associent la couverture des éventualités principales (par exemple, les accidents du travail) et la formation professionnelle (particulièrement importante pour les jeunes travailleurs informels). Ces deux régimes vont plus loin que les neuf éventualités traditionnelles prévues par la Convention de l'OIT no 102 concernant les normes minimales de sécurité sociale afin de couvrir un ensemble plus large d'éventualités propres aux travailleurs du secteur informel. Bien entendu, il n'en va pas ainsi dans tous les pays. En Zambie, le projet pilote d'extension de la couverture au secteur informel mené par l'Office national du régime des retraites (NAPSA ECIS) prévoit des prestations plus classiques pour les travailleurs du secteur informel. Toutefois, le projet se trouve encore au stade de l'expérimentation, et de nouveaux instruments juridiques laissent penser que les prestations offertes seront plus diversifiées à l'avenir.

L'élaboration de régimes spécifiques aux besoins des travailleurs du secteur informel – et notamment à ceux des différents groupes qui en font partie – requiert néanmoins certains arbitrages. Au Kenya, la conception d'un ensemble de prestations uniformisé pour l'ensemble des assurés mais répondant aux besoins spécifiques des différents secteurs pose certaines difficultés dans la mise en œuvre du programme *Mbao*. En outre, il est difficile de concilier la mesure d'incitation autorisant les retraités à court terme avec la mission du programme consistant à instaurer un dispositif d'épargne à long terme (examiné plus en détail ci-après). En Zambie, le NAPSA cherchait à trouver un équilibre entre un ensemble de prestations universelles et des modalités de cotisation différenciées selon les secteurs de l'économie informelle, mais il n'est pas parvenu à résoudre la difficulté posée par les priorités parfois divergentes des différents groupes. Le gouvernement togolais a tenté de surmonter ce problème en favorisant des régimes mutualistes par

secteur, un modèle qui pourrait être envisagé par d'autres pays.<sup>11</sup>

Par ailleurs, il existe une véritable contradiction entre l'instauration de régimes spéciaux souples et adaptés aux besoins des travailleurs du secteur informel et le financement de niveaux de prestations suffisants. L'existence de régimes distincts limite la mutualisation des risques entre les secteurs formel et informel, alors que cette mutualisation a par exemple permis l'extension des régimes universels aux travailleurs informels dans certains pays d'Amérique latine grâce à l'intégration d'une composante de solidarité. Les systèmes sectoriels qui incluent les travailleurs formels et informels peuvent permettre une mutualisation accrue des risques afin de créer les conditions nécessaires à un financement croisé entre les travailleurs formels, leurs employeurs et les travailleurs du secteur informel. Ainsi, de tels systèmes peuvent également ouvrir la voie à des possibilités de financement plus innovantes.

Les études de cas examinées dans ce document présentent néanmoins une lacune importante, à savoir l'absence de prestations de maternité et de paternité (même s'il convient de souligner que ces prestations seront peut-être bientôt disponibles en Tanzanie et en Zambie). Cette lacune se retrouve également dans le programme tunisien *Ahimini* qui vise spécifiquement à accroître le nombre d'assurées sociales parmi les travailleuses du secteur informel. L'absence de prestations de maternité ne signifie pas en soi que les régimes ne tiennent pas compte des questions de genre. De fait, les travailleuses du secteur informel privilégient elles aussi l'accès aux soins médicaux et à la retraite. Cependant, il est établi que la maternité peut fortement perturber la stabilité des revenus des femmes, et que les besoins de protection sociale propres aux travailleuses sont souvent négligés au profit de prestations plus universelles (Alfers et Moussié, 2019). Bien que les gouvernements s'investissent sérieusement en faveur de l'autonomisation économique des femmes, il faut accorder une attention toute particulière aux prestations qui assurent un revenu minimum de sécurité avant, pendant et après la grossesse. En outre, il convient de créer des liens avec les services sociaux tels que les soins médicaux ou les

structures de garde, car les responsabilités familiales peuvent peser sur les revenus des femmes pendant de nombreuses années (Moussié et Alfers, 2018).

Le dernier point à souligner concernant l'élaboration des stratégies porte sur le lien manifeste entre l'existence de données nationales sur l'économie informelle et les initiatives engagées par le gouvernement en vue d'étendre les régimes de protection sociale aux travailleurs du secteur informel. Bien que la plupart des pays africains ne disposent pas de données nationales conformes aux normes de l'OIT, tous les pays examinés dans le présent document produisent des statistiques de haut niveau sur l'économie informelle selon les normes internationales en vigueur, à deux exceptions près (le Kenya et la Tunisie) (OIT, 2018c). Au vu du lien important qui semble donc exister entre la disponibilité des données et la réforme des politiques, il est essentiel de poursuivre les actions visant à améliorer les statistiques sur l'économie informelle en Afrique.

### **Création d'un environnement favorable**

Contrairement à l'aide sociale non contributive qui reste largement non codifiée, les régimes de sécurité sociale sont inscrits dans la loi de la plupart des pays étudiés (Ghana, Tanzanie, Togo, Tunisie), ou font l'objet de mesures positives visant à les codifier (Zambie). Cette inscription dans la loi a avant tout permis l'inclusion des travailleurs indépendants, qui nécessite une réforme juridique plus approfondie que l'intégration, par exemple, des travailleurs informels salariés (comme les travailleurs domestiques). Ainsi, de plus en plus de pays établissent les fondements juridiques nécessaires à l'extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel.

Toutefois, la coordination et l'harmonisation des différents régimes restent problématiques pour les gouvernements. À cet égard, les exemples de l'Amérique latine (comme le régime *monotributo* instauré en Uruguay) peuvent constituer des pistes intéressantes. Les processus menés en Tanzanie et en Tunisie afin de regrouper différents régimes sont plutôt positifs, et le Kenya a récemment mis en œuvre un registre unique de protection sociale qui inclura les

<sup>11</sup> Bien que cet aspect ne soit pas abordé de manière centrale dans l'étude de cas sur la Tunisie, il convient également de souligner que ce pays offre quelques exemples pertinents en matière d'extension sectorielle de la protection sociale aux travailleurs informels.

régimes d'assurance sociale. Au Rwanda, la CBHI est étroitement liée aux services de santé. Néanmoins, les régimes demeurent fragmentés dans la plupart des cas étudiés.

Au Togo, cette situation a créé une concurrence inutile entre les régimes. Au Ghana, l'absence de lien entre le régime d'assurance maladie et des services de santé de qualité est l'un des principaux échecs du système, et doit constituer un enseignement pour tous les gouvernements africains qui souhaitent étendre leur assurance maladie aux travailleurs du secteur informel. Au Kenya, les liens qui existeront entre la très médiatisée pension sociale et les régimes de retraite contributifs tels que le programme Mbao ne sont pas clairement définis. Comme le soulignent McClanahan et Gelders (2019) à propos du Viet Nam, la mise en relation des composantes contributives et non contributives d'une prestation peut inciter les travailleurs du secteur informel à s'affilier au système de protection sociale, et peut éventuellement encourager ceux qui disposent d'une certaine capacité contributive à cotiser à un niveau supérieur. La coordination des composantes contributives et non contributives peut donc jouer un rôle déterminant dans l'extension de la couverture.

Certaines avancées politiques ont permis de créer un environnement favorable aux systèmes de protection sociale du secteur informel ou semi-formel. Par exemple, des initiatives innovantes ont été menées afin de mettre en place des partenariats entre les régimes nationaux et les régimes communautaires/ locaux ou les organisations existantes. C'est le cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda et au Togo. Toutefois, on peut s'interroger sur la sincérité de ces tentatives. Dans trois cas (Ghana, Rwanda et Togo), le gouvernement a clairement conçu les programmes communautaires et les régimes mutualistes selon une approche descendante, comme s'il s'agissait de prolongements locaux du régime national. Seul le Kenya s'est véritablement efforcé de travailler en collaboration avec les organisations locales. Cela met en avant les difficultés réelles que suscite la mise en place de systèmes véritablement mixtes qui visent à intégrer la protection sociale communautaire à des structures nationales fondées sur les principes de solidarité afin d'accroître la mutualisation des risques et la viabilité. Dans ce contexte, il y a peut-être davantage à apprendre des expérimentations de régimes mixtes menées dans

d'autres régions du monde, comme le programme *Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos)* en Indonésie. Cependant, comme indiqué dans la première partie, la création d'un environnement favorable ne doit pas se limiter à la protection sociale. L'un des aspects fondamentaux pour instaurer la confiance à l'égard des systèmes de protection sociale consiste à inspirer un plus large sentiment de confiance aux citoyens vis-à-vis de l'État. Pour les travailleurs du secteur informel, cela implique également de créer des conditions économiques qui leur permettront de stabiliser leurs revenus et d'accroître leur capacité contributive. La présente étude n'a pas pour objet d'analyser plus avant l'existence ou l'absence de telles conditions, mais c'est un point sur lequel il convient d'insister.

### **Financement adaptable**

Toutes les études de cas examinées montrent que les États tentent de simplifier et de réduire les niveaux de cotisation des travailleurs informels et d'assouplir les échéances de cotisation. Si ces tentatives ont rendu les régimes de sécurité sociale plus abordables et plus flexibles, elles ont également créé certaines difficultés. Ainsi, l'application de faibles taux de cotisation a clairement entravé la viabilité financière des régimes de santé au Rwanda et Ghana, et la NSSF a connu les mêmes difficultés en Tanzanie. Un autre problème est lié au faible niveau des prestations offertes. C'est le cas en Tanzanie, où les travailleurs jugeaient très insuffisantes les prestations couvertes par la cotisation de 8 dollars à la NSSF.

Les programmes tels que *Mbao* et *Ejo Heza* se présentent davantage comme des régimes à cotisations définies que comme des régimes à prestations définies, ce qui signifie que la viabilité financière est moins problématique car les travailleurs recevront une pension proportionnelle au montant des cotisations versées. Toutefois, ces régimes évoluent en parallèle du régime général de la sécurité sociale et consistent essentiellement en des dispositifs d'épargne individuelle. Cela signifie que les cotisants ne bénéficient pas de la mutualisation des risques ni des possibilités de financement croisé que leur offrirait l'intégration de leur régime dans les caisses générales de sécurité sociale (voir les recommandations ci-après).

Les données présentées mettent en évidence au moins deux lacunes majeures concernant le rôle de l'État dans le financement de la protection sociale. La première est liée au fait que peu d'autres pistes de cofinancement contributif ont été examinées. En Zambie, où les cotisations des travailleurs domestiques doivent être abondées par les employeurs, on peut toutefois s'interroger sur les résultats d'un tel système au vu du déséquilibre des forces entre les deux parties. Pour les travailleurs indépendants, l'autofinancement semble néanmoins constituer la seule solution envisageable dans la plupart des cas, et les initiatives visant à obtenir d'autres sources de financement (par exemple, celles mises en place par le Conseil de la protection sociale des travailleurs en Inde) ont été moins étudiées. Le Rwanda se distingue par son engagement (limité) à verser une cotisation directe sous forme d'abondement, fait rare en Afrique. Il sera intéressant de voir quel impact aura cette mesure sur les taux d'adhésion au programme *Ejo Heza*. Comme indiqué dans la première partie, les données d'autres régions suggèrent que le montant de l'abondement a une influence déterminante sur les taux d'adhésion.

Cependant, comme précisé en introduction, si les régimes contributifs n'incluent pas une composante non contributive, il est peu probable qu'ils atteignent un grand nombre de travailleurs informels en Afrique, ce qui pourrait à terme compromettre leur viabilité. Ce point est fondamental, et il est d'ailleurs révélateur de constater que le seul régime examiné dans cette étude qui soit parvenu à atteindre un grand nombre de travailleurs, la CBHI du Rwanda, inclue une telle composante à l'intention des citoyens les plus pauvres (catégories 1 et 2 du système traditionnel de l'*ubudehe*).

Du reste, la deuxième lacune majeure mise en évidence concerne le financement destiné à promouvoir l'égalité des genres. Dans tous les pays étudiés, les femmes occupent une place plus marginale que les hommes dans l'économie informelle. Dans presque tous les cas présentés, les travailleuses familiales sont nettement plus nombreuses que les hommes, ce qui signifie que leur capacité de cotisation est faible ou nulle. Ainsi, l'intégration d'une composante non contributive s'avère particulièrement importante pour les travailleuses de l'économie informelle, qui sont souvent des travailleuses familiales (Bonnet *et al.*, 2018). Hormis le programme *Ahmini* en Tunisie, peu de régimes tiennent

compte de cette inégalité entre les genres. De toute évidence, des initiatives telles que les « crédits pour soins donnés » mis en place dans les pays d'Amérique latine (examinés dans la première partie du présent document) semblent très éloignées des mentalités des décideurs africains dans le contexte actuel.

### **Mesures destinées à favoriser activement l'accès à la protection sociale**

Les informations disponibles indiquent que les gouvernements africains semblent s'attacher à faciliter activement l'accès aux systèmes de protection sociale. Le Kenya, le Rwanda, la Tunisie et la Zambie ont mis au point des stratégies de promotion innovantes et se sont appuyés sur les technologies numériques populaires, comme les téléphones portables et les paiements mobiles, pour permettre aux travailleurs informels de s'affilier, de cotiser, de recevoir leurs prestations et de consulter leurs relevés. Comme le montre l'exemple des Philippines, ces technologies peuvent réduire les coûts de personnel liés aux démarches d'inscription et favoriser la transparence. Toutefois, il convient également de souligner les limites de la technologie, comme l'ont récemment fait Dreze et Khera (2020) dans le cas de l'Inde. L'utilisation exclusive de ces modalités peut accentuer la marginalisation des groupes vulnérables dont l'accès et les connaissances sont plus limitées en matière de technologies numériques (par exemple, les travailleurs familiaux). Dans ce contexte, il est important de faciliter l'accès par divers moyens en s'appuyant sur des méthodes plus traditionnelles, comme dans l'exemple du Cabo Verde, et en utilisant de nouvelles méthodes. Il convient également de permettre aux bénéficiaires de choisir la manière dont ils souhaitent payer leurs cotisations et recevoir leurs prestations.

Les gouvernements semblent avoir pris conscience de la nécessité de sensibiliser la population à la sécurité sociale. Cependant, il est difficile d'évaluer à l'aide d'une simple étude documentaire dans quelle mesure cette prise de conscience s'est traduite en actes. Au Rwanda, le représentant des travailleurs du secteur informel interrogé dans le cadre de la présente étude a indiqué que le gouvernement pouvait faire bien davantage à cet égard.

Dans plusieurs cas étudiés, les gouvernements ont également cherché à instaurer des partenariats avec des organisations de travailleurs informels afin de renforcer les activités de sensibilisation et de réaliser des campagnes d'inscription collective à destination des travailleurs indépendants. Une telle démarche aurait été adoptée au Rwanda et serait envisagée en Tanzanie. En Zambie, le gouvernement a conclu un accord formel avec les organisations de travailleurs informels au moyen d'une série de mémorandums d'entente ; ces partenariats sont désormais utilisés dans le cadre de l'enregistrement des travailleurs et des activités de sensibilisation. La situation nationale montre qu'il est possible de collaborer avec des associations patronales afin d'éveiller les consciences et de faciliter l'adhésion des travailleurs aux différents régimes. Cela s'avère particulièrement important pour les travailleurs salariés – plutôt que pour les travailleurs indépendants – du secteur informel. Afin d'atteindre de manière significative les travailleurs familiaux, il pourrait être judicieux de collaborer avec les dirigeants des dites entreprises. Cette option pourrait également être considérée dans le cadre du régime tunisien *Ahmini*.

### **Surveillance du respect des règles et mise en place de mesures incitatives**

Malgré la multiplication des données attestant du fait que les régimes obligatoires sont plus susceptibles de fournir une couverture généralisée (OIT, 2019b), la majorité des exemples présentés dans ce document présentent des régimes fondés sur le volontariat. Les seules exceptions sont le régime d'assurance maladie à assise communautaire du Rwanda et le régime national d'assurance maladie du Ghana, qui sont tous les deux obligatoires. Il convient cependant de noter que, bien que le Rwanda soit parvenu à assurer une couverture quasi universelle, ce n'est pas le cas du Ghana. Le fait que le régime rwandais soit assorti d'une exemption de paiement plus importante que son équivalent ghanéen fait ici toute la différence. Comme l'a montré le contexte international (régime national d'assurance maladie indonésien, par exemple), il est essentiel d'intégrer une telle composante pour garantir la mise en œuvre effective des régimes obligatoires. Par ailleurs, il convient de noter que le Rwanda, contrairement au Ghana, veille activement à faire appliquer son régime d'assurance maladie communautaire au

moyen d'amendes et en s'appuyant sur ses structures gouvernementales locales.

L'utilisation de mesures incitatives est de plus en plus observée. C'est notamment le cas du régime rwandais *Ejo Heza*, qui propose explicitement des cotisations complémentaires et un accès préférentiel au prêt. En Tunisie, la mesure incitative du régime *Ahmini* consiste quant à elle à permettre aux femmes d'accéder à de meilleurs soins de santé. Enfin, en Tanzanie, le régime national pour le secteur informel vise à faciliter l'accès aux prêts à taux réduit afin d'inciter les travailleurs à adhérer au régime. Les mesures incitatives sont notamment un bon moyen de susciter l'adhésion des travailleurs indépendants.

Parmi toutes les études de cas présentées dans ce document, les prêts constituent la mesure incitative la plus répandue. Cela peut être dû au fait qu'ils facilitent et favorisent l'activité économique au sein du secteur informel. L'accès au prêt est sans conteste une priorité pour de nombreux travailleurs du secteur ; les régimes qui en proposent répondent donc à leurs besoins. Néanmoins, la capacité des travailleurs du secteur informel à rembourser ces prêts, même à des taux d'intérêt préférentiels, constitue une source de préoccupation. Il serait regrettable que les prêts liés à des régimes de sécurité sociale continuent d'endetter les travailleurs les plus démunis alors que leur objectif même est d'assurer une plus grande sécurité de revenu. Le régime rwandais constitue à nouveau un bon exemple dans la mesure où, grâce à un mécanisme de contrôle intégré, seuls les cotisants ayant mis de côté une certaine somme d'argent peuvent contracter un prêt. Comme en témoigne le régime de retraite *Mbao*, une autre préoccupation soulevée concerne le fait que la possibilité de contracter un prêt devienne la principale motivation d'adhésion aux régimes, mettant ainsi à mal leurs objectifs de protection sociale à plus long terme.

### **Instauration de la confiance**

En ce qui concerne la réussite des régimes contributifs, le fait d'instaurer la confiance est l'un des rôles les importants que l'État puisse et devrait jouer, mais également l'un des plus complexes. Les travailleurs du secteur informel de nombreux pays d'Afrique n'accordent guère de confiance à leur gouvernement ; en



outre, leur expérience des pouvoirs publics est souvent négative. Dans de tels contextes, il leur est difficile de percevoir les cotisations sociales autrement qu'en tant qu'une taxe supplémentaire.

Au regard de l'exemple rwandais, une bonne gouvernance et une prestation de services efficace sont indispensables pour gagner la confiance des travailleurs et leur permettre de constater et retirer les bénéfices de leurs cotisations. Le même enseignement a été tiré de la mise en œuvre du régime VimoSEWA en Inde : les travailleurs du secteur informel sont plus susceptibles de cotiser lorsqu'ils sont conscients des avantages associés. Il semble donc que l'octroi d'avantages, tant à court terme qu'à long terme, constitue une stratégie efficace, si tant est que les avantages à court terme sont suffisants pour insuffler la confiance envers le système.

Cette confiance pourrait également être instaurée en intégrant les travailleurs du secteur informel au processus d'élaboration des politiques des régimes et à la supervision de ces derniers. Les espaces de représentation des travailleurs du secteur informel

restent toutefois limités au sein des institutions. Le Groupe de travail technique interministériel mis en place en Zambie (au sein duquel les organisations de travailleurs du secteur informel sont représentées) est l'un des deux exemples les plus prometteurs de la présente étude. Il a en effet dépassé les cadres tripartites officiels qui restent dominés par les syndicats du secteur formel et refusent toute représentation directe de la part des travailleurs du secteur informel. Au Togo, le Comité national de promotion de la protection sociale a élaboré un espace politique capable de faire intervenir des acteurs alternatifs aux partenaires sociaux traditionnels. Néanmoins, de tels espaces sont rares sur le continent et, bien que les degrés de consultation des travailleurs du secteur informel varient, la mise en œuvre de mécanismes concrets de participation à la conception, à la gestion et à la supervision des régimes ne semble pas avoir réellement avancé. La loi thaïlandaise sur la protection des travailleurs à domicile, mentionnée en première partie de ce document, montre bien comment de tels mécanismes peuvent être créés et mis en œuvre.





# **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

## Conclusion et recommandations

Les études de cas mettent en lumière le fait que les gouvernements africains adoptent et expérimentent de plus en plus les régimes contributifs de protection sociale en vue de couvrir les travailleurs du secteur informel. Certaines tendances sont encourageantes, notamment en matière de collecte de statistiques nationales sur le travail informel et de prise en considération des besoins et des difficultés des travailleurs du secteur informel en vue d'adapter la conception et la mise en œuvre des programmes en conséquence. Parmi les plus importants progrès accomplis figurent les initiatives visant à réduire et assouplir les cotisations requises, à améliorer les prestations et à tirer parti des innovations technologiques pour diminuer les coûts de transaction. Ces efforts doivent toutefois être poursuivis avec précaution afin de veiller à inclure les personnes qui n'ont pas accès aux technologies en question. Les gouvernements font également preuve d'ambition et de volonté s'agissant de l'instauration de la confiance et de la sensibilisation aux régimes d'assurance sociale. Si ces efforts sont couronnés de succès, l'adhésion à ces régimes pourrait considérablement augmenter.

Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'il reste bien des défis à relever. En effet, la plupart des systèmes étudiés dans le présent document sont vulnérables précisément parce qu'ils ne sont destinés qu'aux travailleurs du secteur informel, entraînant ainsi une mutualisation insuffisante des risques. La viabilité financière peut être accrue en établissant des liens de solidarité entre les travailleurs des secteurs informel et formel, notamment en les faisant cotiser au même régime. Il est également possible de chercher des options de cofinancement, fondées sur des cotisations patronales et auprès des entreprises qui profitent du travail des travailleurs informels – qu'ils entretiennent une relation de travail ou non. Davantage de solidarité et de confiance peuvent émerger de la mise en relation des régimes contributifs et non contributifs. Comme l'explique le présent rapport, ces mesures pourraient accroître fortement l'inclusion

des femmes dans le système de protection sociale. Par ailleurs, la représentation institutionnelle par le biais de structures tripartites ainsi que les approches ascendantes, dont le régime de retraite *Mbao* du Kenya donne un exemple clair, sont essentielles pour que les travailleurs informels perçoivent le gouvernement comme une entité collaboratrice dans le cadre de ce processus. L'amélioration de leur représentation par des organisations de travailleurs informels, en particulier dans les secteurs où les emplois sont majoritairement occupés par des femmes (tels que l'agriculture, le commerce dans les rues et sur les marchés ainsi que le travail domestique) pourrait entraîner une demande accrue en dispositifs de protection quant à la maternité, pour l'heure absents de la plupart des régimes d'assurance sociale étudiés. Les tentatives visant à examiner les compromis entre les couvertures verticale et horizontale ne seront pas efficaces si l'État en est le seul acteur.

En tenant compte de ces considérations, les principales recommandations d'ordre général sont les suivantes :

1. **S'intéresser davantage aux solutions de financement qui ne consistent pas uniquement à laisser les travailleurs informels vulnérables financer leur propre protection sociale.**

Cela s'applique tout particulièrement aux travailleurs indépendants du secteur informel. Comme nous l'avons observé tout au long du présent document, un grand nombre de travailleuses africaines relève de la catégorie des travailleurs familiaux. Il s'agit d'un statut professionnel précaire et les travailleuses concernées sont peu susceptibles de cotiser. Pour elles, il est donc essentiel que les régimes contributifs soient solidaires. Entre autres stratégies, les options de financement pourraient s'inspirer des taxes imposées aux grandes entreprises dans les chaînes d'approvisionnement

et de distribution, ainsi que des efforts plus systématiques visant à mettre en place un financement croisé entre les secteurs formel et informel. À plus long terme, des efforts doivent être déployés dans tous les secteurs stratégiques en vue d'apporter un soutien suffisant à l'amélioration des revenus des travailleurs du secteur informel, ce qui augmentera par la même occasion leur capacité de cotisation.

## 2. **Harmoniser davantage les régimes contributifs et non contributifs.**

Les travailleurs du secteur informel constituent un groupe hétérogène de personnes capables de cotiser ou non pour leur protection sociale à différents moments de leur parcours professionnel. Il est donc nécessaire de mettre en place des régimes de protection sociale tenant compte de ces fluctuations. Comme indiqué plus haut, ceci est possible dans le cadre des régimes qui intègrent à la fois des composantes contributives et non contributives. En Afrique, le nombre de régimes de protection sociale non contributifs est en pleine expansion. Toutefois, ils sont rarement alignés avec les régimes contributifs existants. Il est possible qu'une occasion d'établir des systèmes de protection sociale nationaux complets et capables de satisfaire les besoins de la plupart des travailleurs de la région ait été manquée.

## 3. **Concevoir les régimes de protection sociale de manière à ce qu'ils tiennent compte des questions de genre.**

En Afrique subsaharienne, bien que les femmes soient surreprésentées dans l'économie informelle, les préoccupations liées au genre sont rarement prises en compte lorsque les régimes de protection sociale sont étendus aux travailleurs du secteur informel. C'est ce que mettent en évidence l'absence de composantes intégrées au sein des régimes de retraite, l'absence de prestations en matière de congé parental ainsi que le décalage fréquent entre les régimes de protection sociale et les services sociaux (services de santé, de garde d'enfants, etc.), lequel, s'il était comblé, permettrait de redistribuer les responsabilités familiales assumées par les femmes. Si l'on

souhaite adapter les régimes de protection sociale à la majorité des travailleurs de la région, alors ces questions de genre doivent être davantage prises en considération. Les données relatives à l'adhésion aux régimes ventilées par genre doivent en outre être intégrées aux systèmes de suivi et d'évaluation.

## 4. **Accorder la priorité à la participation des travailleurs informels au dialogue social ainsi qu'à la conception et à la supervision des régimes.**

La confiance instaurée entre l'État, les citoyens et les travailleurs est l'un des facteurs essentiels de la réussite des régimes de protection sociale. Cependant, cette confiance n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays africains. Il serait possible d'instaurer une telle confiance en intégrant les travailleurs du secteur informel au processus de conception et de mise en œuvre des régimes, dès qu'il est initié, puis, à plus long terme, en établissant un contrat social fort autour de la protection sociale. De tels mécanismes participatifs devraient également mobiliser d'autres parties prenantes concernées, les associations patronales et les gouvernements, et pourraient tirer profit de l'implication d'autres groupes de la société civile.

## 5. **Inclure dans les approches de protection sociale visant les travailleurs informels des mesures d'autonomisation économique combinées dépassant les prestations liées à l'assurance sociale.**

L'amélioration de l'accès des groupes vulnérables aux capacités de production grâce à l'entrepreneuriat, à l'accès au financement et aux micro-prêts, ainsi que la suppression des obstacles structurels et infrastructurels entravant l'inclusion économique représentent d'importantes mesures complémentaires. En outre, les formations et le renforcement des compétences peuvent déboucher sur de meilleures perspectives économiques pour les travailleurs vulnérables, en particulier les jeunes.

## Références

Abebrese, J., *Social Protection in Ghana: An Overview of Existing Programmes and their Prospects and Challenges*. Fondation Friedrich Ebert, Ghana, 2011.

Ackson, T. et Masabo, J., *Social Protection for the Informal Sector in Tanzania*. 2013. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.saspen.org/conferences/informal2013/Paper\\_Ackson-Masabo\\_FES-SASPEN-16SEP2013-INT-CONF-SP4IE.pdf](http://www.saspen.org/conferences/informal2013/Paper_Ackson-Masabo_FES-SASPEN-16SEP2013-INT-CONF-SP4IE.pdf).

Agarwala, R., *Informal Labor, Formal Politics and Dignified Discontent in India*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Agyapong, I. A. et Nagaib, R. A., « "We charge them; otherwise we cannot run the hospital": front line workers, clients and health financing policy implementation gaps in Ghana ». *Health Policy*, vol. 99, no 3, 2011.

Akazili, J., Gyapong, J. et McIntyre, D., « Who pays for health care in Ghana? ». *International Journal for Equity in Health*, vol. 10, 2011.

Alfers, L., « Extending social security to workers in the informal sector: a view from the ground ». *Policy in Focus*, vol. 17, no 2, 2019.

\_\_\_\_\_, « The Ghana National Health Insurance Scheme: barriers to access for informal workers », Document de travail no 30. WIEGO, Cambridge (Massachusetts), 2013.

Alfers, L. et Lund, F., « Participatory policy making: lessons from Thailand's Universal Coverage Scheme », Document d'orientation no 12. WIEGO, Cambridge (Massachusetts), 2012.

Alfers, L., Lund, F. et Moussié, R., « Approaches to social protection for informal workers: aligning productivist and human rights-based approaches ». *International Social Security Review*, vol. 70, no 4, 2017.

Alfers, L. et Moussié R., *Social dialogue towards more inclusive social protection: informal workers and the struggle for a new social contract*. Document présenté lors de la sixième Conférence de l'OIT sur la réglementation du travail décent, Genève, 8-10 juillet 2019.

Alhassan, R. K., Nketiah-Amponsah, E. et Arhinful, D. K., « A review of the National Health Insurance Scheme in Ghana: what are the sustainability threats and prospects? ». *PLoS ONE*, vol. 11, 2016.

Amarante, V. et Perazzo I., « Uruguay's "single tax" social protection scheme for the self-employed ». *International Labour Review*, vol. 152, no 3-4, 2013.

Antia, F. et Provasi Lanzara, A., « Multi-pillared social insurance systems: the post-reform picture in Chile, Uruguay and Brazil ». *International Social Security Review*, vol. 64, no 1, 2011.

Association internationale de la sécurité sociale, *Profils de pays : Tanzanie*. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.issa.int/en/country-details?countryId=TZ&regionId=AFR&filtered=false#>.

Atim, C., *The Contribution of Mutual Health Organizations to Financing, Delivery and Access to Health Care: Synthesis of Research in Nine West and Central African Countries*. Partnership for Health Reform, États-Unis, 1998.

Atim, C. et Toves K., « Q&A: an inside look at Ghana's efforts to reform its health system and provide high quality, affordable health care to all ». 7 février 2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.r4d.org/blog/qa-inside-look-ghanas-efforts-reform-health-system-provide-high-quality-affordable-health-care/>.

Awortwi, N. et Walter-Drop, G., *Governance Below the State: Non-State Social Protection Services in Africa. Non-State Social Protection Actors and Services in Africa*. Routledge, Londres, 2017.

Awumbila, M., *Drivers of migration and urbanization in Africa: key trends and issues*. Document présenté lors de la réunion du Groupe d'experts des Nations Unies sur les villes durables, la mobilité humaine et les migrations internationales. Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, New York, septembre 2017.

Bamu-Chipunza, P., « Regional scoping of social protection in Africa », Note de synthèse. WIEGO, Manchester, 2017.  
Banque mondiale, *Ghana: Social Protection Assessment and Public Expenditure Review*. Washington D.C., 2016.

- \_\_\_\_\_, *La protection sociale dans le monde 2018*. Washington, D.C., 2018.
- \_\_\_\_\_, Indicateurs du développement dans le monde. 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=TZ>. Consulté le 2 février 2020.
- Barrientos, A., *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Barya, J.-J., *Social Security and Social Protection in the East African Community*. Eastern Africa Centre for Constitutional Development (Kituo Cha Katiba, KCK), Kampala, 2011.
- Blaise, L., « En Tunisie, le sort tragique des ouvrières agricoles ». 9 mai 2019. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/05/09/en-tunisie-le-sort-tragique-des-ouvrieres-agricoles\\_5459999\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/05/09/en-tunisie-le-sort-tragique-des-ouvrieres-agricoles_5459999_3212.html).
- Bonnet, F., Chen, M. A. et Vanek, J., « Women and men in the informal economy: a statistical brief », Rapport statistique conjoint de WIEGO et de l'OIT. WIEGO, Cambridge (MA), 2019.
- Budlender, D., « Informal workers and collective bargaining: five case studies », Document d'organisation no 9. WIEGO, Cambridge (Massachusetts), 2013.
- Bureau central de statistique, *2015 Living Conditions Monitoring Survey*. Lasaka, République de Zambie, 2016.
- Bureau de protection sociale de Thaïlande, *Social security scheme for informal workers: information brochure*. Bangkok, 2017.
- Bureau national des statistiques du Kenya, *Kenya Integrated Household Budget Survey: Labour Force Basic Report 2015/2016*. Nairobi, 2016a.
- \_\_\_\_\_, *Micro Small Medium Enterprises: Basic Report 2016*. Nairobi, 2016b.
- \_\_\_\_\_, *Economic Survey 2019*. Nairobi, 2019.
- Cetrangolo, O. et al., *Monotributo en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Bureau de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Programme régional pour la promotion de la formalisation en Amérique latine et dans les Caraïbes, Lima, 2014.
- Cha, L. et Ramesh, M., « Provision for protection: review of social protection in Zambia and Namibia ». *Occasional Paper Series*, Southern African Institute for Policy and Research, 2017.
- Charles, L. J., *The experience of retired civil servants in claiming their old age pension in Tanzania: A case of National Social Security Fund (NSSF) Kinondoni Branch Dar es Salaam*. Thèse de maîtrise, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, 2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://oda.oslomet.no/bitstream/handle/10642/5437/Charles.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Charmes, J., *L'économie informelle au Togo : État des lieux, politiques mises en œuvre, perspectives d'appui à la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*. OIT, Genève, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Éléments pour une stratégie nationale de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle à travers l'extension de la protection sociale pour le Togo*. OIT, Genève, 2018.
- Charmes, J. et Cheikh, B., *Protection sociale et économie informelle en Tunisie*. Centre de recherches et d'études sociales (CRES) et Banque africaine de développement (BAD), Tunis, 2016.
- Chemuoni, B., « The political path to universal coverage: power, ideas and community-based health insurance in Rwanda ». *World Development*, vol. 106, p. 87-98, 2018.
- Chen, M., « The informal economy: theories, concepts and definitions », Document de travail no 1. WIEGO, Cambridge (MA), 2012.
- Chen, M., Jhabvala, R. et Lund, F., *Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework*. OIT, Genève, 2001.
- Chen, M. et Lund, F., « Overcoming barriers and addressing gender dimensions in universal health care for informal workers: lessons from India and Thailand ». *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Wening Handayani, S. (éd.), Banque asiatique de développement, Manille, 2016.
- Chennoufi, A., « Youssef Chahed : l'État est attaché à son rôle social en offrant une couverture sociale à tous ses citoyens ». 18 mai 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://tunivisions.net/24560/youssef-chahed-letat-est-attache-a-son-role-social-en-offrant-une-couverture-sociale-a-tous-ses-citoyens/>.

- Chirchir, R., « An overview of Kenya's Single Registry Model ». 6 avril 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.devinit.org/blog/overview-kenyas-single-registry-model/>.
- Christiani, Y., Byles, J. E., Tavener, M. et Dugdale, P., « Health insurance coverage among women in Indonesia's major cities: A multilevel analysis ». *Health Care for Women International*, vol. 38, no 3, p. 267-282, 2017.
- Cichon, M. *et al.*, « Comments on the Planned National Health Insurance System in Ghana », Document de réflexion no 2. OIT, Genève, 2003.
- Dake, F. A. A., « Examining equity in health insurance coverage: an analysis of Ghana's National Health Insurance Scheme ». *International Journal for Equity in Health*, vol. 17, 2018.
- DTDA et CSI-Afrique, *Paving the Way for Formalisation of the Informal Economy: Experiences and Perspectives from ITUC-Africa and Trade Unions across Africa*. Lomé, 2015.
- Drèze, J. et Khera, R., « Getting cash transfers out of a JAM ». 13 mai 2020.
- Durán-Valverde, F. *et al.*, « Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay », Enquête sociale européenne – Document no 422. OIT, Genève, 2013.
- Elson, D. et Cagatay, N., « The social content of macroeconomic policies ». *World Development*, vol. 28, p. 1347-1364, 2000.
- Farmer, P. E. *et al.*, « Reduced premature mortality in Rwanda: lessons from success ». *British Medical Journal*, vol. 346, 2013.
- Fonds national de sécurité sociale de Tanzanie, *Régime volontaire*. 2019. Disponible à l'adresse suivante : <http://demo.egatest.go.tz/nssf/schemes/voluntary-scheme>.
- Forteza, A., « Are social security programs progressive? ». *IZA World of Labour*, vol. 172, 2015.
- Frank, O. F. et Nkum, B., « Time as a determinant for National Health Insurance Scheme subscriber health care utilization ». *Journal of Social Sciences*, vol. 3, 2014.
- Garand, D., « VimoSEWA: India », Document de travail no 16. Groupe de travail sur la micro-assurance du CGAP, 2005.
- Gouvernement du Ghana, *Report of the Independent Technical Review Committee*. Accra, 2017.
- Guven, M., « Extending pension coverage to the informal sector in Africa », Document de synthèse consacré au travail et à la protection sociale no 1933. Banque mondiale, Washington D.C., 2019.
- Gyapong, J. *et al.*, « Critical analysis of Ghana's health system with a focus on equity challenges and the national health insurance ». *SHIELD Work Package 1 Report*. Université du Cap, Le Cap, 2007.
- Haddad, A., « #EmpowerHer: using technology to help women and young people in Tunisia ». 10 août 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://blogs.worldbank.org/arabvoices/empowerher-using-technology-help-women-and-young-people-tunisia>.
- Haddad, A., « Recommendation Letter for Ahmini Company – United Nations Public Service Awards ». 20 novembre 2019. Disponible à l'adresse suivante : [https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/2019/6e483d55-280a-40b6-8dfc-141dfc03e98d/2020%20UNPSA\\_AHMINI\\_Recommendation%20letter%201\\_25112019\\_094848\\_b49d50f3-51d8-4330-99e3-aac70f8b16ef.pdf?ver=2019-11-25-094848-757](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/6e483d55-280a-40b6-8dfc-141dfc03e98d/2020%20UNPSA_AHMINI_Recommendation%20letter%201_25112019_094848_b49d50f3-51d8-4330-99e3-aac70f8b16ef.pdf?ver=2019-11-25-094848-757).
- Harvey, J., « Homeworkers in global supply chains: a review of the literature », Ressource documentaire no 11. WIEGO, Manchester, 2019.
- Help Age International, *Social protection for older Kenyans: options for implementing the National Social Protection Policy*. Londres, 2012.
- Heriyanto, D., « BPJS Kesehatan: health for all Indonesians ». 7 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/04/06/qa-bpjs-kesehatan-health-for-all-indonesians.html>.
- Hernán, R. P. G., *Análisis comparativo de la implementación del monotributo Colombiano vs Argentina, Uruguay, Brasil y Perú*. Thèse, Faculté des sciences économiques et administratives de l'Universitaria Agustiniiana, 2018.
- Holmes, R. et Scott, L., « Extending social insurance to informal workers: a gender analysis », Document de travail no 438. Overseas Development Institute, Londres, 2016.
- Jones, W., « Rwanda prescribes compulsory health care ». 10 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/cec52ffa-bfe2-11e8-84cd-9e601db069b8>.
- Kabare, K., *The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal-Sector*. Development Pathways, Londres, 2018.
- Kamete, A. Y., « Pernicious assimilation: reframing the integration of the urban informal economy in Southern Africa ». *Urban Geography*, vol. 39, no 2, 2018.

- Kalisa, I. *et al.*, « The development of community based health insurance in Rwanda: experiences and lessons », Note d'information technique. MSH, Fondation Rockefeller et Université du Rwanda, 2016.
- Kalusopa, T. *et al.*, *A baseline mapping study of the informal economy and their needs (Zambia)*. Présentation effectuée devant le Comité directeur du projet de protection sociale fondé sur les droits fondamentaux, 2020.
- Kanbur, R., « Conceptualizing informality: regulation and enforcement ». *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 52, no 1, 2009.
- Kartika, D. M., « Does Indonesian National Health Insurance serve a potential for improving health equity in favour of workers in the informal economy? », Munich Personal RePEc Archive (MPRA), document no 72054. London School of Economics, Londres, 2015.
- Kashiwa, L., « Social protection for informal economy workers in Zambia: where are we? ». *Bulletin de StreetNet International*, StreetNet International, Durban, 2018.
- Kayonga, C., *Towards Universal Health Coverage in Rwanda*. Brookings Institution, Washington D.C., 2007.
- Kidd, S., « Fake news: World Bank accuses Kenya's old age pension of benefiting the rich! ». 9 août 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/fake-news-world-bank-accuses-kenyas-old-age-pension-of-benefitting-the-rich/>.
- Kwena, R. M., *Mbao Pension Scheme*. Régime présenté lors de la conférence kényane de 2018 sur la protection sociale, 22 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://spc.socialprotection.or.ke/images/downloads/presentations/Rose-Kwena-MBAO-Pension-Plan.pdf>.
- Kwena, R. M. et Turner, J. A., « Extending pension and savings scheme coverage to the informal sector: Kenya's Mbao Pension Plan ». *International Social Security Review*, vol. 66, no 2, 2013.
- L'OBS, « En Tunisie, la couverture santé des paysannes à portée de SMS ». 5 décembre 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.nouvelobs.com/societe/20191205.AFP9986/en-tunisie-la-couverture-sante-des-paysannes-a-portee-de-sms.html>.
- Lavers, T., « Understanding elite commitment to social protection ». *The Politics of Social Protection in Eastern and Southern Africa*, Hickey, S., Lavers, T., Nino-Zarazua, M. et Seekings, J. (éd.), Oxford University Press et Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER), Londres, 2019.
- Lavers, T. et Hickey, S., « Investigating the political economy of social protection expansion in Africa: at the intersection of transnational ideas and domestic policies », Document de travail no 47. Effective States and Inclusive Development (ESID) Research Center, Université de Manchester, 2015.
- Llavaneras Blanco, M., *El convenio 189 de la OIT desde la perspectiva de las trabajadoras domésticas migrantes en República Dominicana: Análisis cualitativo*. 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/57508/IDL-57508.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Lona, M. et Gelade, W., *L'avenir des mutuelles de santé au Bénin et Togo*. Mutualités Libres, Bruxelles, 2017.
- Lund, F. et Srinivas, S., *Learning from Experience: A Gendered Approach to Social Protection for Workers in the Informal Economy*. OIT, Genève, 2000.
- Lund, F. et Nicholson, J., *Chains of Production, Ladders of Protection: Social Protection for Workers in the Informal Economy*. Université du Natal, Durban, 2003.
- Malawo, M., « Pension contribution for domestic workers won't work – employers ». 22 décembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.zambianobserver.com/pension-contributions-for-domestic-workers-wont-work-employers/>.
- Masabo, J., « Informality and social insurance in East Africa: an assessment of the law and practice ». *Social Security Outside of the Realm of the Employment Contract: Informal Work and Employee-like Workers*, Westerveld, M. et Olivier, M. (éd.), Edward Elgar, Cheltenham, 2019.
- Maundu, J. N., *Towards meeting local training requirements of Jua Kali artisans in Kenya: Some lessons of experience*. Document présenté lors de la conférence conjointe de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) et l'Université de Floride à Hararé (Zimbabwe), août 1997. Disponible à l'adresse suivante : <http://erepository.uonbi.ac.ke/handle/11295/84907>.
- Mbashiru, K. et Domasa, S., « JPM Seals Merger of Pension Funds Into Just Two for All Workers ». 5 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://allafrica.com/stories/201804050781.html>.
- McClanahan, S. et Gelders, B., *Assessing the potential for multi-tiered child benefits in Viet Nam*. OIT, Genève, 2019.
- Michelo, S., *How Zambia's social protection services and programmes helped mitigate inequalities and reduce poverty*. Réunion du groupe d'experts sur le thème « Lutter contre les inégalités et les obstacles à l'inclusion sociale au moyen des politiques budgétaires et salariales et des politiques de protection sociale », Nations Unies, New York, 2018.

Michira, M., « RBA mulls new savings plan for informal sector ». 8 mai 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.standardmedia.co.ke/business/article/2001324445/rba-mulls-new-savings-plan-for-informal-sector>.

Mwangi, E. W., *Kenya Single Registry*. Registre présenté lors de la conférence kényane de 2018 sur la protection sociale, 22 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://spc.socialprotection.or.ke/images/downloads/presentations/Evelyn-Mwangi-Kenya-Single-Registry.pdf>.

Narayana, M. R., « Organizing old age pensions for India's unorganized workers: A case study of a sector-driven approach ». *The Journal of the Economics of Ageing*, vol. 13, p. 56-69, 2019.

OIT, *La jeunesse tunisienne et l'économie informelle*. Genève, 2015a.

\_\_\_\_\_, *Practical Options for the Extension of Social Protection Coverage in Zambia: Domestic Workers*. Lusaka, 2015b.

\_\_\_\_\_, *Rationalizing Social Protection Expenditure in Ghana (Consolidated Report)*. 2015c. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_431794.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_431794.pdf).

\_\_\_\_\_, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide*. Genève, 2016. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_568693.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568693.pdf).

\_\_\_\_\_, « Transition vers la formalité : Le rôle crucial du dialogue social », Dialogue en bref no 1. Genève, 2017a. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_625304.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_625304.pdf).

\_\_\_\_\_, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19*. 2017b. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624892.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624892.pdf).

\_\_\_\_\_, *Résolution concernant les statistiques sur les relations de travail*. Vingtième Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 10-19 octobre 2018 (2018a).

\_\_\_\_\_, *Togo : Eléments pour une stratégie nationale de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle à travers l'extension de la protection sociale pour le Togo*. Genève, 2018b.

\_\_\_\_\_, *Femmes et hommes dans l'économie informelle : Un panorama statistique*. Troisième édition. Genève, 2018c.

\_\_\_\_\_, *Construire des systèmes de protection sociale : Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains*. Genève, 2019a. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_651223.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_651223.pdf).

\_\_\_\_\_, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*. Genève, 2019b.

\_\_\_\_\_, « Universal social protection: key concepts and international framework », *Social Protection for All Issue Brief*. 2019c. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55517>.

OIT et Association des nations de l'Asie du Sud-Est, *Expansion of Social Security to Workers in Informal Employment*. Bangkok, 2020.

OIT et Fondation Mastercard, *Informal Employment among Youth: Evidence from 20 school-to-work Transition Surveys*. 2014. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_234911.pdf?fbclid=IwAR1gkIsPc-TMsZKfBv\\_1vPQ2EiBhAuOMzFW6NyN\\_Wt00q2TpYRFvaE96hwg](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_234911.pdf?fbclid=IwAR1gkIsPc-TMsZKfBv_1vPQ2EiBhAuOMzFW6NyN_Wt00q2TpYRFvaE96hwg).

OIT et WIEGO, « Quality childcare services for workers in the informal economy », Document d'orientation no 1. Genève, 2020a.

\_\_\_\_\_, « Labour and human rights frameworks promoting childcare for all workers », Document d'orientation no 2. Genève, 2020b.

OIT et PNUD, *Extension of social protection to the missing middle: Shared practices and experiences from Southern Africa*. Projet de coopération entre l'OIT et le PNUD concernant le laboratoire pour l'apprentissage et la pratique relatif à l'extension de la protection sociale au « chaînon manquant », 2020.

Olivier, M., « Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage », Document de travail no 9. Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2009.

\_\_\_\_\_, « Social security protection for informal economy workers: developing world perspectives ». *Social Security Outside of the Realm of the Employment Contract: Informal Work and Employee-like Workers*, Westerveld, M. et Olivier, M. (éd.), Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde : Transformer les économies, réaliser les droits*. New York, 2015.

Organisation internationale des autorités de contrôle des pensions, « Impact of the digitalisation of financial services on supervisory practices in the private sector: case study of Kenya », Document de travail no 33. Beijing, 2018.

Ortiz, I. *et al.*, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. OIT, ONU-Femmes et UNICEF, Genève, 2019.

Patel, L., Kaseke, E. et Midgley, J., « Indigenous welfare and community-based social development: lessons from African innovations ». *Journal of Community Practice*, vol. 20, no 1-2, 2012.

Phe Goursat, M. et Pellerano, L., *Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learned from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers*. OIT, Lusaka, 2016.

PNUD, *L'état de l'assistance sociale en Afrique*. Addis-Abeba, 2019.

Pruce, K. et Hickey, S., « The politics of promoting social protection in Zambia », Document de travail no 75. ESID, Université de Manchester, 2017.

Research, Network and Support Facility (RNSF), *Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy: Experiences and Ideas from Researchers and Practitioners*. Union européenne, Bruxelles, 2017.

République de Tanzanie, *The National Social Security Fund Act*. 1997. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/86532/97750/F1545649803/TZA86532.pdf>.

République du Kenya, *National Social Protection Policy*. Ministère du Genre, de la Jeunesse et du Développement social, Nairobi, 2011.

Retirement Benefits Authority, *Strategic Plan 2019-2024: Integrating the Informal Sector-Key to Driving Pension Coverage*. Nairobi, 2019.

RFI, « Togo : les conducteurs de taxi-motos ont leur mutuelle ». Lomé, 8 janvier 2015. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.rfi.fr/emission/20150108-togo-conducteurs-taxi-moto-mutuelle-transport-emploi-travail-cooperation-developpement>.

Ridde, V. *et al.*, « Time to abandon amateurism and voluntarism: addressing tensions between the Alma-Ata principle of community participation and the effectiveness of community-based insurance in Africa ». *BMJ Global Health*, vol. 3, 2018.

Rights-Based Social Protection in Africa Project, *Workshop on Crossing the Formal/Informal Divide for Rights Based Social Protection in Africa: Workshop Report 8-10 October 2018*. WIEGO, CSI-Afrique et African Labour Research Network, Lusaka, 2018.

\_\_\_\_\_, *Workshop on Social Protection in Togo: Workshop Report 25-26 September 2019*. WIEGO, Fondation Friedrich Ebert, DTDA et FAINSTRASIT, Lomé, 2019.

Ruberangeyo, T., Ayebare, C. et De Lamine De Bex, A., *Social Protection: An Ongoing Process in Rwanda*. OIT et Unité spéciale pour la coopération Sud-Sud, 2011.

Sabiiti, D., « Rwanda Pension Body Announces Media Awards ». 31 octobre 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ktpress.rw/2019/10/rwanda-pension-body-announces-media-awards/>.

Sakhonchik, A., Katsouli, K. et Iqbal, S., *Women, Business and the Law: Saving for Old Age*. Groupe de la Banque mondiale, Washington D.C., 2017.

Seekings, J., « The introduction of old age pensions in Zanzibar », Document de travail no 393. Centre de recherche en sciences sociales de l'Université du Cap, 2016.

Seddoh, A., Adjei, S. et Nazzar, A., *Ghana's National Health Insurance Scheme: Views on Progress, Observations and Commentary*. Centre de santé et de services sociaux, Accra, 2011.

Schüring, E. et Lawson-McDowall, J., *Social protection in Zambia - whose politics?* Conférence internationale sur la protection sociale pour la justice sociale, 2011.

Sirojudin et Midgley, J., « Microinsurance and social protection: the social welfare insurance program for informal sector workers in Indonesia ». *Journal of Policy Practice*, vol. 11, p. 121-136, 2012.

SPIREWORLD, « Social Protection for Informal and Rural Economy Workers in Zambia », Descriptif du projet final. Institut national de la santé et du bien-être, Finlande, 2017.

Staab, S., « Delinking and rethinking social protection for women in informal employment? Perspectives from Latin America ». *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*, Routledge, Londres, 2020.

Sumarto, M. et Kaasch, A., « New directions in social policy: evidence from the Indonesian Health Insurance Programme », Document de travail 2018-2019. Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève, 2018.

Tabaro, J., « Rwanda revisits social protection scheme ». 14 février 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ktpress.rw/2019/02/rwanda-revisits-social-protection-scheme/#:~:text=Rwanda%20has%20started%20a%20process,to%20their%20social%20economic%20means>.

Ulriksen, M. S., « The development of social protection policies in Tanzania, 2000–2015 », Document de travail no 377. Centre de recherche en sciences sociales de l'Université du Cap, 2016.

Urban, S., De, L. et Yamabana, H., *Progress Towards Universal Health Coverage: Rwanda*. OIT, Genève, 2016.

Van der Wielen, N., Amos Channon, A. et Falkingham, J., « Does insurance enrolment increase healthcare utilisation among rural-dwelling older adults? Evidence from the National Health Insurance Scheme in Ghana ». *BMJ Global Health*, vol. 3, 2018.

Von Broembsen, M. et Harvey, J., « Decent work for homeworkers in global supply chains: existing and potential mechanisms for worker-centred governance », Document de travail no 54. Global Labour University, Berlin, 2019.

Webdo, « L'UGTT adoptera la cause des travailleurs agricoles dans toutes les régions ». 28 avril 2019. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.webdo.tn/2019/04/28/lugtt-adoptera-la-cause-des-travailleurs-agricoles-dans-toutes-les-regions/>.

WIEGO, *Impact: Winning Legal Rights for Thailand's Homeworkers*. Cambridge (Massachusetts), s. d.

\_\_\_\_\_, Podcast : « Social protection for informal workers in Togo with Liliane Napoé ». 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.wiego.org/informal-economy-podcast>.

Wiener, M., « Thailand's Matching Defined Contribution Programme for the informal sector », *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*, Hinz, R., Holzmann, R., Tuesta, D. et Takayama, N. (éd.), Banque mondiale, Washington D.C., 2013.

Wireko, I. et Beland, D., « Transnational actors and health care reform: why international organizations initially opposed, and later supported, social health insurance in Ghana ». *Journal of Social Welfare*, 2017.

We Social Movements, *Amussol: Informal workers have access to social security in the Dominican Republic*. 2016. Disponible à l'adresse suivante : .

## AUTRES SOURCES

Entretien avec un informateur clé en Zambie – consultant international, janvier 2020.

Entretien avec un informateur clé du Rwanda – représentant de travailleurs du secteur informel, janvier 2020.

Entretien avec un informateur clé de la région – consultant international, janvier 2020.

Entretien avec un informateur clé du Kenya – représentant de travailleurs du secteur informel, février 2020.

Entretien avec un informateur clé de Zambie – représentant de travailleurs du secteur informel, février 2020.

Entretien avec un informateur clé de Zambie – chercheur indépendant, février 2020.

Entretien avec un informateur clé du Rwanda – consultant international, février 2020.

Entretien avec un informateur clé de Tanzanie – représentant syndical, février 2020.

Série de webinaires de l'OIT et du PNUD sur l'extension de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel, 2019.





**Programme des Nations  
Unies pour le développement**  
Bureau régional pour l'Afrique  
305 East 47th Street, 5th Floor  
New York, NY 10017

 <http://www.africa.undp.org>  
 @UNDPAfrica