



Organisation
internationale
du Travail



► **Étendre la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle**

Leçons tirées de l'expérience internationale

▶ **Étendre la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle**

Leçons tirées de l'expérience internationale

Copyright © Organisation internationale du Travail 2022

Première édition 2022

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN: 978-92-2-034227-5 (imprimé)

ISBN: 978-92-2-034228-2 (pdf Web)

Également disponible en anglais: [Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience](#), ISBN: 978-92-2-034225-1 (imprimé), 978-92-2-034226-8 (pdf Web).

Également disponible en russe: [Также издано на английском языке](#), ISBN: 978-92-2-032270-3 (pdf Web).

Également disponible en portugais: [Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional](#), ISBN: 978-92-2-036523-6 (imprimé), 978-92-2-036524-3 (pdf Web).

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Cette publication a été réalisée par le Service de production, impression et distribution des documents et publications (PRODOC) du BIT.



Création graphique, conception typographique, mise en pages, impression, édition électronique et distribution.

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: SCR-REP

► Table des matières

Liste des sigles et acronymes	xvi
À propos de ce guide	xvii
1 Introduction: défis et possibilités en matière d'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et de promotion de leur transition vers l'économie formelle	1
1.1 L'emploi dans l'économie informelle et les lacunes en matière de couverture de la protection sociale	2
1.2 Un examen plus approfondi de la relation entre les modèles d'emploi et la couverture de protection sociale	8
1.3. Quels sont les obstacles à l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle?	12
1.4 Comment les travailleurs, les employeurs et les sociétés en général bénéficient-ils de l'extension de la couverture de protection sociale?	15
1.5 Comment parvenir à l'extension de la couverture?	17
1.5.1 Étendre la couverture de la sécurité sociale et faciliter la transition vers l'économie formelle: une approche à deux volets	17
1.5.2 Principaux enseignements tirés pour l'extension de la couverture	26
2 Mettre en place des stratégies d'extension de la couverture de protection sociale	29
2.1 Formuler des stratégies fondées sur une approche factuelle et participative	30
2.1.1 Du diagnostic au suivi: une approche progressive	30
2.1.2 Aborder l'extension de la couverture dans les dialogues nationaux d'évaluations	33
2.1.3 Assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées: participation et représentation	34
2.2 Identification des lacunes en matière de couverture de protection sociale et des besoins prioritaires	35
2.2.1 Identifier les lacunes en matière de protection sociale et les obstacles à la couverture	35
2.2.2 Identifier les besoins prioritaires	39
2.2.3 Prendre en compte la diversité des situations et des besoins des travailleurs dans l'économie informelle	40
2.3 Parvenir à une couverture universelle grâce à une combinaison de mécanismes contributifs et non contributifs: choix politiques	46

2.3.1	Combinaison de régimes contributifs et non contributifs	46
2.3.2	Couverture obligatoire/couverture volontaire	49
2.3.3	Extension progressive de la couverture: séquençage et délais	52
2.3.4	Mettre en place des systèmes intégrés de protection sociale	53
2.4	Suivi et examens réguliers	57
3	Sensibiliser et instaurer la confiance	59
3.1	L'importance de la sensibilisation, de la bonne gouvernance et de l'instauration de la confiance	60
3.2	Sensibiliser la population grâce à une meilleure communication et un meilleur enseignement sur la sécurité sociale	61
3.2.1	Informar les travailleurs et les employeurs de leurs droits et obligations	61
3.2.2	Informations individualisées sur les droits à la sécurité sociale	67
3.2.3	Éduquer les jeunes sur la sécurité sociale et créer une culture de la sécurité sociale	68
3.2.4	Promouvoir «l'alphabétisation en matière de sécurité sociale» dans les programmes d'entrepreneuriat et de développement des entreprises	70
3.3	Renforcer la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance	72
3.3.1	Renforcer l'offre des prestations	73
3.3.2	Renforcer la transparence et la responsabilité dans les systèmes de protection sociale	75
3.3.3	Procédures efficaces et efficientes («rapport qualité-prix»)	76
3.3.4	Accès aux procédures de réclamation et de recours	77
4	Extension de la couverture juridique: soumettre les travailleurs précédemment non couverts aux législations nationales	79
4.1	Soumettre les travailleurs précédemment non couverts au cadre de la législation en matière de sécurité sociale et de travail: quels sont les enjeux?	80
4.2	Extension de la couverture juridique aux travailleurs des micro et petites entreprises	82
4.2.1	Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs des micro et petites entreprises dans le cadre de la législation nationale?	82
4.2.2	Comment les travailleurs des micro et petites entreprises peuvent-ils être inclus dans la législation nationale?	83
4.2.3	Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs des micro et petites entreprises dans les régimes de protection sociale?	86
4.3.	Extension de la couverture juridique aux travailleurs domestiques	87
4.3.1	Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs domestiques dans la législation nationale?	87
4.3.2	Comment inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale?	89
4.3.3	Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale?	92

4.4	Extension de la couverture juridique aux travailleurs agricoles	93
4.4.1	Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs agricoles dans la législation nationale?	93
4.4.2	Comment inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale?	94
4.4.3	Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale?	97
4.5	Extension de la couverture juridique aux travailleurs indépendants y compris aux travailleurs à leur propre compte	98
4.5.1	Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs indépendants dans la législation nationale?	98
4.5.2	Comment inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale?	100
4.5.3	Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale?	105
5	Supprimer les obstacles administratifs: faciliter l'accès et simplifier les procédures	107
5.1	Quels sont les obstacles administratifs rencontrés par les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle?	108
5.1.1	Manque d'information et de sensibilisation	109
5.1.2	Obstacles géographiques: accès aux caisses de sécurité sociale	110
5.1.3	Obstacles liés aux procédures d'enregistrement complexes	110
5.1.4	Coûts de conformité	111
5.1.5	Quelles sont les solutions envisageables pour surmonter les obstacles administratifs?	111
5.2	Atteindre les travailleurs et les employeurs: campagnes d'enregistrement et autres mesures de sensibilisation	112
5.2.1	Atteindre et sensibiliser les personnes ciblées et diffuser l'information par différents canaux	112
5.2.2	Cibler activement les particuliers, les collectivités et les employeurs	113
5.2.3	Impliquer les organisations d'employeurs et de travailleurs	115
5.3	Faciliter l'accès aux prestations et aux services	116
5.3.1	Faciliter l'accès physique	116
5.3.2	Faciliter l'accès par voie numérique (services téléphoniques et en ligne)	123
5.4	Simplifier les procédures et améliorer les services	126
5.4.1	Réduire le nombre de pièces justificatives et simplifier les autres procédures	126
5.4.2	Faciliter la mobilité sur le marché du travail, assurer la portabilité et la transférabilité des droits	128
5.4.3	Solutions informatiques coordonnées	129
5.4.4	Mécanismes intégrés de prestation de services (guichet unique)	131
5.5	Conventions collectives d'enregistrement ou d'assurance	135

6	Faciliter le recouvrement des cotisations et les mécanismes de financement	139
6.1	Quels sont les principaux enjeux liés au recouvrement et au financement	140
6.1.1	Revenus faibles et capacité contributive limitée	140
6.1.2	Revenus irréguliers	141
6.1.3	Le défi de la double contribution	141
6.1.4	Employeurs multiples	141
6.1.5	Solutions envisageables	141
6.2	Adapter le mode de détermination des cotisations	142
6.2.1	Redéfinir le revenu de référence	143
6.2.2	Cotisations uniformes (paiement par capitation)	145
6.2.3	Catégories de cotisation	145
6.2.4	Mécanismes simplifiés de cotisation et de paiement des taxes (mécanismes de monoxe) [TMP] [TI]	148
6.2.5	Prendre en compte d'autres valeurs de référence (autres que les revenus) pour déterminer les cotisations	153
6.3	Faciliter le paiement des cotisations	155
6.3.1	Extension des points d'accès pour le paiement des cotisations	157
6.3.2	Fournir un soutien individuel dans la préparation des déclarations	160
6.3.3	Cotisations d'assurance sociale unifiées	162
6.3.4	Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations	162
6.4	Subventionnement des cotisations pour les travailleurs dont les capacités contributives sont insuffisantes	168
6.4.1	Justification du subventionnement des cotisations des travailleurs ayant une capacité contributive insuffisante	169
6.4.2	Estimation des besoins de financement pour l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle	175
6.5	Suivi régulier au niveau du régime et des systèmes	180
7	Conformité et incitations: adapter les mécanismes d'inspection et renforcer les incitations à la formalisation	183
7.1	Le rôle de la conformité et des mesures incitatives pour l'extension de la couverture de sécurité sociale	184
7.2	Comment les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale peuvent-ils être mieux adaptés pour atteindre efficacement les travailleurs dans l'économie informelle?	186
7.2.1	Sensibilisation et développement de partenariats	188
7.2.2	Assurer des cadres juridiques adéquats pour l'inspection du travail et de la sécurité sociale	189
7.2.3	Assurer des ressources adéquates pour contrôler la conformité	191
7.2.4	Application de sanctions constructives et adaptées	195

7.3	Renforcer les mesures incitatives pour encourager la formalisation: exploiter les liens avec d'autres domaines politiques	196
7.3.1	Politiques d'entreprise	197
7.3.2	Marchés publics et politiques d'investissement	197
7.3.3	Accès au crédit gouvernemental et aux services aux entreprises	197
7.3.4	Politiques fiscales	198
7.3.5	Politiques du marché du travail et de l'emploi	200
8	Étendre la couverture de la protection sociale et mettre en place des systèmes universels de protection sociale: enseignements tirés de l'expérience et voie à suivre	203
8.1	Enseignements tirés de l'expérience sur l'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle	204
8.2	Comment assurer une protection sociale universelle et adéquate pour l'avenir du travail?	206
8.2.1.	Préparer les systèmes de protection sociale pour l'avenir	207
8.2.2	Innovations politiques en matière de la protection sociale	208
8.3	Principes des systèmes universels de protection sociale	209
8.3.1.	Principes pour le renforcement des systèmes de protection sociale, dont les socles	210
8.3.2	Principes pour une protection sociale universelle	211
8.3.3.	Principes pour les systèmes de protection sociale en santé	212
	Références	215
	Annexe. Glossaire	228

Encadrés

Encadré 0.1.	Comment se retrouver dans ce guide	xix
Encadré 1.1.	Définir l'économie informelle, le secteur informel et l'emploi informel	3
Encadré 1.2.	Part de la population couverte par au moins une prestation en espèces de protection sociale, dernière année disponible (%)	3
Encadré 1.3.	Les répercussions du COVID-19 sur les travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles	5
Encadré 1.4.	Lacunes en matière de couverture pour les personnes opérant dans l'économie informelle: représentation schématique d'un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire inférieur	6
Encadré 1.5.	Part de l'emploi informel dans l'emploi total, y compris et hors agriculture, dernières données disponibles (%)	6
Encadré 1.6.	Part de l'emploi informel dans l'emploi total, y compris et hors agriculture, par sexe, dernières données disponibles	7

Encadré 1.7.	Segmentation de l'économie informelle par sexe et revenu moyen	8
Encadré 1.8.	Quels sont les liens entre la protection sociale et l'emploi?	9
Encadré 1.9.	Part des travailleurs salariés et de la population en âge de travailler cotisant à un régime de retraite, 2015 ou dernières données disponibles (%)	10
Encadré 1.10.	Couverture de la santé et des retraites en Amérique latine, selon le statut d'emploi	11
Encadré 1.11.	Comment les travailleurs, les employeurs et les sociétés en général bénéficient-ils de l'extension de la couverture de protection sociale?	17
Encadré 1.12.	Stratégies d'extension de la couverture de protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle	18
Encadré 1.13.	Approche à deux volets en vue de l'extension de la couverture de sécurité sociale et de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle	20
Encadré 1.14.	Création de régimes de protection sociale en santé différenciés: défis et limites	21
Encadré 1.15.	L'extension de la couverture de protection sociale: orientations tirées des normes internationales de sécurité sociale	22
Encadré 1.16.	Principaux éléments de la recommandation n° 204	23
Encadré 1.17.	Stratégie intégrée de l'OIT concernant le travail décent en vue de faciliter la transition vers la formalité	24
Encadré 1.18.	Les réponses de la protection sociale à la pandémie de COVID-19	24
Encadré 1.19.	L'approche axée sur les soins primaires dans le cadre de la couverture santé	25
Encadré 2.1.	Cycle politique pour l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et l'accompagnement de leur transition vers l'économie formelle	31
Encadré 2.2.	Extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: orientations fournies par la recommandation n° 202	32
Encadré 2.3.	Approche de dialogue national d'évaluation	33
Encadré 2.4.	Orientations pour assurer la participation des parties prenantes concernées dans les recommandations n°s 202 et 204	34
Encadré 2.5.	Lignes directrices pour l'extension de la protection de maternité aux travailleuses de l'économie informelle.	40
Encadré 2.6.	Passer d'une couverture volontaire à une couverture obligatoire: expériences au Ghana, aux Philippines, au Rwanda et en Thaïlande	51
Encadré 2.7.	Régime de couverture universelle de la Thaïlande: subventionner la couverture santé pour toutes les personnes qui ne sont pas couvertes par le régime général de santé	54
Encadré 2.8.	Mettre en place des systèmes de sécurité sociale: assurer une protection universelle en Tunisie et en Uruguay	55
Encadré 2.9.	Suivi des progrès et ajustement des politiques: enseignements tirés de l'expérience en Argentine, République de Corée et Uruguay	58
Encadré 3.1.	Améliorer l'accès à l'information grâce à la proximité à Madagascar	62
Encadré 3.2.	Utiliser les médias pour sensibiliser à la sécurité sociale: expérience du Kirghizistan, de la République de Moldova, de la Thaïlande et du Viet Nam	63
Encadré 3.3.	Sensibilisation à l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle	64

Encadré 3.4.	Zambie: sensibilisation des employeurs de travailleurs domestiques et des travailleurs et employeurs des micro et petites entreprises du secteur de la construction en Zambie	64
Encadré 3.5.	Sensibilisation des travailleurs indépendants à Cabo Verde	65
Encadré 3.6.	Sensibiliser les travailleurs grâce à un théâtre itinérant au Tadjikistan	65
Encadré 3.7.	Campagne publicitaire réalisée en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en Tunisie	65
Encadré 3.8.	Campagnes de sensibilisation et d'information pour promouvoir la couverture des travailleurs indépendants au Cameroun	66
Encadré 3.9.	Boîte à outils WIEGO/FITD sur la convention n° 189 de l'OIT	66
Encadré 3.10.	Informations en ligne pour les assurés sur l'assurance-maladie en Turquie	67
Encadré 3.11.	L'éducation à la sécurité sociale en Uruguay	68
Encadré 3.12.	Comment bâtir une culture de protection sociale, dont en santé ?	69
Encadré 3.13.	Connaissances sur le monde des affaires et connaissances sur la sécurité sociale: la sécurité sociale dans les programmes de formation à l'entrepreneuriat et aux entreprises et outils connexes [TMP]	70
Encadré 3.14.	Analyse de rentabilisation de la sécurité sociale: informations personnalisées pour les micro et petites entreprises du secteur de la construction en Zambie	71
Encadré 3.15.	Principes de bonne gouvernance dans les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale et autres normes internationales du travail	72
Encadré 3.16.	Définir et comprendre le rôle des prestations de santé dans le contexte d'une stratégie d'extension de la couverture à travers la formalisation	73
Encadré 3.17.	Amélioration des services publics et renforcement de la confiance dans l'État de Lagos, Nigéria	74
Encadré 3.18.	Engagement politique et mécanismes de responsabilité : Inclusion des taux de couverture dans les indicateurs de performance du gouvernement	75
Encadré 3.19.	Renforcer la gouvernance de la caisse de retraite pour améliorer l'efficacité au Maroc	75
Encadré 3.20.	Participation des représentants des employeurs et des travailleurs aux conseils d'administration des institutions de sécurité sociale	76
Encadré 3.21.	Dispositions sur l'accès aux procédures de réclamation et de recours dans les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale	78
Encadré 3.22.	Accords de règlement nationaux pour les ajustements des pensions en Argentine	78
Encadré 4.1.	Normes et principes internationaux pertinents pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle	81
Encadré 4.2.	Stratégie de la Jordanie pour étendre la sécurité sociale des travailleurs des petites entreprises	84
Encadré 4.3.	Couverture de la protection sociale des travailleurs domestiques	87
Encadré 4.4.	La situation des travailleurs domestiques et leurs droits tels que définis dans les instruments internationaux	89

Encadré 4.5.	Extension de l'assurance-chômage et maternité aux travailleurs domestiques en Afrique du Sud	90
Encadré 4.6.	Assurance-chômage et accident du travail pour les travailleurs domestiques au Brésil	90
Encadré 4.7.	Philippines: loi sur les travailleurs domestiques (Batas Kasambahay) aux Philippines	90
Encadré 4.8.	Élargir la couverture de sécurité sociale des travailleurs domestiques dans l'État plurinational de Bolivie	91
Encadré 4.9.	Équateur: Assurance sociale des paysans	95
Encadré 4.10.	Tunisie: Unification des régimes de protection sociale pour les travailleurs non agricoles et les travailleurs indépendants agricoles	96
Encadré 4.11.	Colombie: Adapter la législation à la situation spécifique des travailleurs agricoles	96
Encadré 4.12.	Prise en compte de la diversité des situations dans l'emploi lucratif et indépendant	99
Encadré 4.13.	Brésil: Microempreendedor Individual	101
Encadré 4.14.	Costa Rica: Rendre obligatoire l'assurance-maladie et la prévoyance sociale pour les travailleurs indépendants	101
Encadré 4.15.	Cabo Verde: Extension de la couverture aux travailleurs indépendants	102
Encadré 4.16.	République de Corée: étendre progressivement l'assurance-maladie à l'ensemble de la population	102
Encadré 4.17.	Algérie: régime d'assurance sociale des travailleurs non salariés (CASNOS)	103
Encadré 5.1.	Utiliser les médias à l'appui des campagnes d'enregistrement: expériences de pays en Jordanie, aux Philippines et en Uruguay	113
Encadré 5.2.	Rwanda: Encourager l'inscription au régime communautaire d'assurance-maladie	114
Encadré 5.3.	Cabo Verde: Approche proactive pour l'extension de la couverture aux travailleurs indépendants	114
Encadré 5.4.	Obstacles à l'accès aux services de santé en Inde, en Afrique du Sud et en Thaïlande	117
Encadré 5.5.	Cabo Verde: Ouverture de centres de services	118
Encadré 5.6.	Rwanda: Stratégie de décentralisation	118
Encadré 5.7.	Bureaux mobiles de sécurité sociale au Brésil et en Afrique du Sud	119
Encadré 5.8.	Assistants et assistantes d'inscription au Népal	120
Encadré 5.9.	Installation de terminaux d'information en libre-service aux Philippines	120
Encadré 5.10.	Impliquer les membres de la communauté en tant qu'intermédiaires en Indonésie	121
Encadré 5.11.	Mexique: Faciliter l'accès à la sécurité sociale grâce à une application mobile	124
Encadré 5.12.	Indonésie: Transformer les services de protection sociale grâce à une application mobile	124
Encadré 5.13.	Viser les travailleurs dans l'économie informelle pendant la crise du COVID-19	124
Encadré 5.14.	Mexique et Uruguay: Inscription électronique et mobile pour les travailleurs domestiques	125

Encadré 5.15.	Réduire le besoin de pièces justificatives: procédures d'enregistrement dans le cadre du programme Bolsa Família et des retraites rurales du Brésil	126
Encadré 5.16.	Cameroun: Administration simplifiée des demandes d'indemnisation à la Caisse nationale de prévoyance sociale	127
Encadré 5.17.	Faciliter les déclarations de sécurité sociale par l'intermédiaire des services électroniques en Côte d'Ivoire, en Thaïlande et à Fidji	127
Encadré 5.18.	Costa Rica: Couverture d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants	128
Encadré 5.19.	Philippines: Utiliser des cartes d'identification unique à usages multiples	129
Encadré 5.20.	Argentine: Système d'enregistrement en ligne simplifié pour les travailleurs domestiques	130
Encadré 5.21.	République de Corée: Système d'information coordonné reliant les quatre régimes nationaux d'assurance sociale	130
Encadré 5.22.	Mécanisme intégré de prestation de services en Mongolie: les guichets uniques	131
Encadré 5.23.	Cambodge: Mécanismes de prestation de services sociaux	132
Encadré 5.24.	Exemples de mécanismes intégrés de prestation de services: services à guichet unique, guichets uniques et mécanismes connexes	133
Encadré 5.25.	Guichets uniques pour faciliter l'enregistrement des micro et petites entreprises et promouvoir la formalisation en Colombie, au Mexique et au Pérou	134
Encadré 5.26.	AMUSSOL: extension de la couverture de protection sociale aux travailleurs indépendants et informels en République dominicaine	136
Encadré 5.27.	Costa Rica: Conventions collectives d'assurance avec les agriculteurs	137
Encadré 6.1.	Faciliter la couverture des micro et petites entreprises et des travailleurs indépendants au Brésil (Simples Nacional et Microempendedor Individual)	144
Encadré 6.2.	Mécanisme de recouvrement innovant pour les cotisations des travailleurs indépendants: le programme AlkanSSSy aux Philippines	144
Encadré 6.3.	Costa Rica: Catégories de cotisations pour les travailleurs indépendants – taux de subvention inversement proportionnels à la capacité contributive	146
Encadré 6.4.	Cabo Verde: Libre choix de la catégorie de cotisation pour les indépendants	147
Encadré 6.5.	Régime de pensions en milieu rural du Brésil: établissement de différentes catégories de cotisations pour les travailleurs agricoles	147
Encadré 6.6.	Tunisie: Établissement des catégories de cotisations pour les travailleurs indépendants	148
Encadré 6.7.	Mécanismes de «monotaxe»: simplification des procédures de paiement	149
Encadré 6.8.	Administration du régime de «monotaxe» en Uruguay	152
Encadré 6.9.	Fonds d'aide sociale aux travailleurs de la construction en Inde	154
Encadré 6.10.	Allemagne: La Künstlersozialkasse, la sécurité sociale des artistes et des publicistes [TI]	154
Encadré 6.11.	Contractants dépendants: définition et enjeux	155
Encadré 6.12.	PREVIREDD: simplification des procédures de paiement et de déclaration au Chili	158
Encadré 6.13.	Ouganda: Passer de la nécessité de se déplacer dans les bureaux aux déclarations électroniques	158
Encadré 6.14.	Colombie: Formulaire intégré pour le règlement des cotisations	159
Encadré 6.15.	Faciliter les paiements grâce au système bancaire aux Philippines	159

Encadré 6.16.	Transfert d'argent par téléphone portable du régime de retraite MBao au Kenya [TI]	160
Encadré 6.17.	Colombie: Adapter les niveaux de cotisation pour les travailleurs indépendants	165
Encadré 6.18.	Maurice: Maintien des cotisations de retraite des chômeurs	166
Encadré 6.19.	Cabo Verde: Suspension temporaire des cotisations	167
Encadré 6.20.	Différencier l'étendue de la couverture des travailleurs occasionnels en Indonésie	168
Encadré 6.21.	Philippines: Subventionner les cotisations d'assurance-maladie	170
Encadré 6.22.	Viet Nam: Rendre obligatoire la participation à l'assurance-maladie et subventionner les cotisations à l'assurance-maladie	171
Encadré 6.23.	Atteindre progressivement la couverture universelle grâce à une stratégie de financement différenciée: le NHIS du Ghana	171
Encadré 6.24.	Inde: Subventionner entièrement les cotisations d'assurance-maladie pour les travailleurs domestiques	172
Encadré 6.25.	Vers la couverture sanitaire universelle : les limites des programmes basés uniquement sur le ciblage des pauvres	173
Encadré 6.26.	Financements innovants pour la santé	173
Encadré 6.27.	Chine: Subventionnement des cotisations d'assurance-retraite pour les résidents ruraux et les résidents urbains non salariés	174
Encadré 6.28.	Évaluation de la capacité contributive et de la volonté de cotiser: exemple de la Zambie	177
Encadré 6.29.	Enquêtes auprès de bénéficiaires de l'assurance-santé : l'ESIS en Inde	178
Encadré 6.30.	Éléments clés d'une étude de faisabilité sur le financement d'un régime	180
Encadré 7.1.	Orientations fournies par les recommandations nos 202 et 204 concernant la conformité et les mesures incitatives	185
Encadré 7.2.	Uruguay: Amélioration de l'inspection du travail pour les travailleurs domestiques	190
Encadré 7.3.	Costa Rica: Allouer des ressources aux inspections	192
Encadré 7.4.	Utiliser des outils numériques pour renforcer l'application en Malaisie et en Arabie saoudite	192
Encadré 7.5.	Chine: Développement d'outils numériques pour promouvoir un mécanisme efficace d'inspection du travail et de la sécurité sociale à Qingdao	193
Encadré 7.6.	Colombie: Formulaire intégré pour le règlement des cotisations et registre unique des cotisants	193
Encadré 7.7.	Argentine: L'inspection intégrée du travail et de la sécurité sociale en tant qu'élément des stratégies nationales de formalisation de l'emploi	194
Encadré 7.8.	Chili: Intégrer l'information et le renforcement des capacités dans le dispositif de sanctions	196
Encadré 7.9.	Costa Rica: Programme de soutien aux petites et moyennes entreprises - offrir des incitations non financières à la formalisation	198
Encadré 7.10.	Avantages fiscaux pour favoriser la couverture sociale des travailleurs domestiques en France et en Belgique	199
Encadré 7.11.	Argentine: Promouvoir la création d'emplois dans l'économie formelle	200
Encadré 8.1.	Appel à l'action du Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (USP2030)	212

Tableaux

Tableau 2.1:	Aperçu des facteurs potentiels de non-couverture des différentes catégories de travailleurs	44
Tableau 2.2:	Avantages et inconvénients de la couverture obligatoire et volontaire des régimes contributifs	50
Tableau 2.3:	Forces et faiblesses des régimes contributifs et non contributifs pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle	53
Tableau 5.1:	Obstacles à l'accès à l'enregistrement et aux autres procédures administratives et solutions envisageables	111
Tableau 5.2:	Solutions pour l'extension des points d'accès physiques: avantages et inconvénients	122
Tableau 6.1:	Différentes options pour déterminer le niveau de cotisation: avantages et inconvénients	143
Tableau 6.2:	Catégories de cotisations dans le cadre des régimes de monotaxe de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay	150
Tableau 6.3:	Approches pour faciliter les procédures de déclaration et de paiement	156
Tableau 6.4:	Approches pour l'adaptation des périodes de paiement des cotisations	163

Listes de contrôle

Liste de contrôle 2.1:	Assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées au dialogue national	35
Liste de contrôle 2.2:	Identifier les lacunes en matière de protection sociale chez les travailleurs dans l'économie informelle	36
Liste de contrôle 2.3:	Matrice d'évaluation élargie pour l'identification des lacunes et des obstacles à la couverture de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle	38
Liste de contrôle 2.4:	Répondre aux besoins prioritaires	42
Liste de contrôle 2.5:	Le rôle des régimes contributifs	47
Liste de contrôle 2.6:	Le rôle des régimes et programmes non contributifs	48
Liste de contrôle 2.7:	Réflexions sur l'extension d'un régime d'assurance sociale existant à des groupes de population précédemment non couverts ou sur l'introduction d'un nouveau régime d'assurance sociale	51
Liste de contrôle 2.8:	Coordination des régimes et programmes de protection sociale, y compris les régimes contributifs et non contributifs	57
Liste de contrôle 2.9:	Refléter les priorités en matière d'extension dans l'examen et le suivi réguliers du système de protection sociale	58
Liste de contrôle 3.1:	Informers les travailleurs et les employeurs de leurs droits et obligations en matière de protection sociale	67
Liste de contrôle 3.2:	Informations individualisées sur les droits à la sécurité sociale	68
Liste de contrôle 3.3:	Éduquer les jeunes sur la sécurité sociale et créer une culture de la sécurité sociale	69
Liste de contrôle 3.4:	«L'alphabétisation en matière de sécurité sociale» dans les programmes d'entrepreneuriat et de développement des entreprises	71
Liste de contrôle 3.5:	Garantir des procédures administratives efficaces et efficientes	77

Liste de contrôle 4.1:	Considérations en vue d'inclure des employés des micro et petites entreprises dans la législation en matière de sécurité sociale	86
Liste de contrôle 4.2:	Considérations en vue d'inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale	92
Liste de contrôle 4.3:	Considérations en vue d'inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale	97
Liste de contrôle 4.4:	Éléments à prendre en compte pour inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale	104
Liste de contrôle 5.1:	Atteindre les travailleurs et les employeurs	115
Liste de contrôle 5.2:	Extension des points d'accès physiques	122
Liste de contrôle 5.3:	Points d'accès mobiles, en ligne et autres points d'accès à distance	126
Liste de contrôle 5.4:	Réduire le nombre de pièces justificatives et simplifier les procédures	128
Liste de contrôle 5.5:	Prise en compte de la mobilité sur le marché du travail	129
Liste de contrôle 5.6:	Solutions informatiques coordonnées	130
Liste de contrôle 5.7:	Mécanismes intégrés de prestation de services	134
Liste de contrôle 5.8:	Enregistrement collectif ou conventions d'assurance	137
Liste de contrôle 6.1:	Principaux défis concernant les mécanismes de recouvrement et de financement des cotisations	142
Liste de contrôle 6.2:	Redéfinir le revenu de référence	145
Liste de contrôle 6.3:	Catégories de cotisation	148
Liste de contrôle 6.4:	Mécanismes simplifiés de paiement des cotisations et des impôts	153
Liste de contrôle 6.5:	Autres revenus de référence pour déterminer les cotisations	155
Liste de contrôle 6.6:	Faciliter le recouvrement des cotisations	161
Liste de contrôle 6.7:	Cotisations d'assurance sociale unifiées	162
Liste de contrôle 6.8:	Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations à la situation des travailleurs et des employeurs	164
Liste de contrôle 6.9:	Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations à l'évolution de la situation du travailleur	166
Liste de contrôle 6.10:	Garantir des cotisations continues grâce au soutien du gouvernement	166
Liste de contrôle 6.11:	Maintien des droits acquis pendant la suspension temporaire de l'affiliation à l'assurance sociale	167
Liste de contrôle 6.12:	Permettre de cotiser aux branches prioritaires de la sécurité sociale	168
Liste de contrôle 6.13:	Considérations concernant la viabilité financière des régimes de protection sociale	Liste de contrôle 181
Liste de contrôle 7.1:	Sensibilisation et développement de partenariats	189
Liste de contrôle 7.2:	Cadre juridique de l'inspection du travail et de la sécurité sociale	191
Liste de contrôle 7.3:	Garantir l'adéquation des ressources pour assurer le suivi de la conformité	195
Liste de contrôle 7.4:	Appliquer des sanctions constructives et adaptées	196
Liste de contrôle 7.5:	Considérations au renforcement des incitations grâce aux liens avec d'autres domaines politiques	201

► Liste des sigles et acronymes

ANSES	Administration nationale de sécurité sociale (Argentine)
BIT	Bureau international du Travail
BPS	Banco de Previsión Social (Banque de prévoyance sociale) (Uruguay)
CASNONS	Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés (Algérie)
CBHI	Régime communautaire d'assurance-maladie (Rwanda)
CCSS	Caisse costaricienne de sécurité sociale (Costa Rica)
CIST	Conférence internationale des statisticiens du travail
CMR	Caisse marocaine de retraite (Maroc)
CNPS du Cameroun	Caisse nationale de prévoyance sociale (Cameroun)
CNPS de Madagascar	Caisse nationale de prévoyance sociale (Madagascar)
CSMBS	Régime de prestations médicales des fonctionnaires (Thaïlande)
FITD	Fédération internationale des travailleuses et travailleurs domestiques
IESS	Institut de sécurité sociale (Équateur)
IMSS	Institut mexicain de sécurité sociale (Mexique)
INCRA	Institut national de colonisation et réforme agraire (Brésil)
INPS	Institut national de sécurité sociale (Cabo Verde)
IUUM	Carte d'identification unique à usage multiple (Philippines)
KSK	Künstlersozialkasse (Caisse sociale des artistes (Allemagne))
MPE	micro et petites entreprises
NHIS	Régime national d'assurance-maladie (Ghana)
NSSF	Caisse nationale de sécurité sociale (Ouganda)
PILA	Plateforme électronique pour le règlement des cotisations (Colombie)
ODD	objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du Travail
RSBY	Régime Rashtriya Swasthya Bima Yojana (Inde)
RUA	Registre unique des cotisants (Colombie)
SASSA	Agence sud-africaine de la sécurité sociale (Afrique du Sud)
SDSS	Système dominicain de sécurité sociale (Dominique)
SKY	Régime d'assurance communautaire Sokapheap Krousat Yeugn (Cambodge)
SSC	Sécurité sociale des paysans (Équateur)
SSDM	Mécanisme de prestation des services sociaux (Cambodge)
SSO	Bureau de la sécurité sociale (Thaïlande)
SSS	Système de sécurité sociale (Philippines)
SSS	Société de sécurité sociale (Jordanie)
TIC	technologies de l'information et de la communication
TILS	Terminaux d'information en libre-service (Philippines)
WIEGO	Femmes dans l'emploi informel: Globalisation et organisation

► À propos de ce guide

Objectifs

Pour la plupart des travailleurs dans l'économie informelle, l'absence de protection sociale est un défi non seulement dans leur lutte quotidienne pour subvenir à leurs besoins, mais aussi dans leurs aspirations à obtenir un travail décent, bénéficier de droits fondamentaux et vivre dans la dignité. Pour les sociétés dans lesquelles ils vivent, l'absence de couverture de protection sociale entrave la croissance inclusive, affaiblit la justice sociale et compromet la réalisation des droits de l'homme.

Les objectifs de développement durable (ODD) adoptés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 visent à mettre en œuvre des systèmes et des mesures de protection sociale appropriés pour tous, y compris des socles, et d'ici 2030 assurer une couverture substantielle des populations pauvres et vulnérables (objectif 1.3). Outre son lien avec la réalisation de l'objectif 1 des ODD (pas de pauvreté), la protection sociale contribue également à la réalisation des objectifs suivants: objectif 2 (faim «zéro»); objectif 3 (bonne santé et bien-être); objectif 5 (égalité entre les sexes); objectif 8 (travail décent et croissance économique); objectif 10 (inégalités réduites); et objectif 16 (paix, justice et institutions efficaces) (BIT 2017e; Nations Unies 2017, 2018).

En outre, étendre la protection aux travailleurs qui ne sont pas encore couverts fait aussi partie des recommandations de la Commission mondiale sur l'avenir du travail (2019) dans le cadre de l'approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain. Le renforcement des systèmes nationaux de protection sociale, y compris les socles, pour couvrir les travailleurs dans toutes les formes d'emploi, dont le travail indépendant, est un élément clé pour atteindre une couverture de protection sociale universelle, complète et adéquate (BIT 2019i).

Plusieurs pays ont identifié l'extension de la protection sociale aux travailleurs non couverts comme l'une de leurs principales priorités politiques afin de promouvoir le travail décent et faciliter les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle (BIT 2019i). Certains pays ont accompli des progrès impressionnants et étendu la couverture à de larges groupes de travailleurs et à la population en général. Ces expériences, ainsi que de nombreuses recherches récentes, constituent un large socle de connaissances utile et inspirant pour d'autres pays. En outre, le cadre normatif international a été enrichi par l'adoption récente, par l'Organisation internationale du travail (OIT), de deux nouvelles normes internationales du travail importantes : la recommandation sur les socles de protection sociale (no 202), 2012, et la recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015 (BIT 2021c; BIT 2019g).

La crise du COVID-19 et son impact socio-économique ont mis en évidence la vulnérabilité des travailleuses et travailleurs dans l'économie informelle privés d'une couverture adéquate en matière de protection sociale (BIT 2020g; BIT 2020f). En l'absence de sécurité du revenu et d'un accès effectif aux soins de santé, bon nombre de travailleurs dans l'économie informelle rencontrent de profondes difficultés pour faire vivre et nourrir leur famille. Dans le même temps, ce sont les plus touchés par les mesures de confinement visant à endiguer le virus, et les secteurs dans lesquels ils évoluent sont gravement affectés (BIT 2020e). Bon nombre de travailleurs et unités économiques dans l'économie informelle ont perdu une grosse partie, voire la totalité, de leurs revenus, et de nombreux travailleurs, en particulier ceux qui opèrent dans l'espace public, sont très exposés aux risques sanitaires.

La crise du COVID-19 met en évidence l'urgence et la nécessité de mettre en place une couverture sociale adéquate pour les travailleurs dans toutes les formes d'emploi, en fonction de leur situation et conformément aux normes internationales du travail. Si de nombreux gouvernements entreprennent des mesures d'urgence et procèdent à l'extension de leurs régimes et programmes de protection sociale (BIT 2020b), la plupart des mesures liées à la crise portent sur le court terme et, dans bien des cas, sont insuffisantes pour répondre aux besoins urgents des travailleurs dans l'économie informelle (BIT 2020f). Au sortir de

la crise, ces mesures temporaires devront être transformées en mécanismes durables pour combler les lacunes en matière de protection sociale et garantir ainsi la protection effective des travailleurs dans tous les types d'emploi (BIT 2020f; BIT 2020g; BIT 2021a; BIT 2021b). Cela permettra non seulement de garantir l'application d'une couverture universelle, mais aussi de faire en sorte que toutes les parties contribuent équitablement au système de sécurité sociale. Ainsi, les pays seront mieux armés pour faire face à l'impact des crises à l'avenir et pour promouvoir un avenir du travail centré sur l'humain (BIT 2020g; BIT 2020f; Razavi et al. 2020) ¹.

L'objectif principal de ce guide est de fournir aux décideurs politiques, aux organisations de travailleurs et d'employeurs et à d'autres parties prenantes un outil pratique qui les aidera à développer des options politiques viables pour relever les nombreux défis liés à l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et faciliter les transitions vers l'économie formelle. Il vise à éliminer les obstacles qui privent les travailleurs dans certaines formes d'emploi de toute forme de protection et à encourager les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle. Ce guide sera particulièrement pertinent dans le cadre de dialogues nationaux sur les politiques et les stratégies relatives à la protection sociale.

Ce guide fournit des preuves sur les pratiques recommandées, les défis et les contraintes et aborde un large éventail de sujets pertinents, notamment l'analyse des besoins, l'adaptation de la législation nationale, les mécanismes de conformité et d'application, les procédures administratives, la conception des prestations, les barèmes de cotisation, la prestation de services et les mécanismes de suivi. Reconnaissant l'hétérogénéité des réalités des travailleurs, le guide reflète les défis spécifiques et les bonnes pratiques pour certains secteurs et certaines catégories de travailleurs (domestiques, agricoles, indépendants, dans les micro et petites entreprises (MPE), etc.) et fournit des liens vers des documents d'orientation plus spécifiques axés sur ces groupes. Certaines des mesures politiques élaborées par les pays pour améliorer la couverture des travailleurs dans l'économie informelle et des travailleurs dans des formes d'emploi atypiques donneront de précieuses indications sur la manière d'étendre la couverture aux travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi. Le guide souligne la nécessité de combiner des mécanismes contributifs (assurances sociales et autres formes) avec des mécanismes non contributifs (financés par l'impôt) afin de parvenir à une couverture universelle de protection sociale.

Ce guide complète d'autres documents et outils élaborés par le BIT et d'autres organisations, tant sur la protection sociale que sur la facilitation de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Des renvois aux outils pertinents mis au point par le BIT ou par des organisations partenaires sont indiqués tout au long du document.

Avec cette première édition du guide, le BIT invite les lecteurs intéressés à faire part de leurs commentaires et des expériences de leurs pays et à partager leurs outils pour compléter les futures éditions.

Structure

Ce guide est organisé en huit chapitres, qui traitent des différents aspects de l'extension de la couverture de protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle (voir encadré 0.1). Il commence par une introduction, puis poursuit par l'identification des obstacles à l'extension de la couverture (chapitre 1). Sont ensuite abordées les questions stratégiques clés de l'extension de la couverture et de

¹ Des informations et outils supplémentaires sur les mesures de protection sociale pour faire face à la crise du COVID-19 sont disponibles à cette adresse: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62 &lang=FR>.

► **Encadré 0.1. Comment se retrouver dans ce guide**

la mise en place de systèmes de protection sociale complets pour tous (chapitre 2). Il aborde ensuite les obstacles spécifiques à l'extension de la couverture, comme suit: les obstacles liés à un manque de sensibilisation et de confiance (chapitre 3); les obstacles juridiques (chapitre 4); les obstacles administratifs (chapitre 5); les obstacles financiers (chapitre 6); et les obstacles liés aux insuffisances en matière de conformité et de mesures incitatives (chapitre 7). Le guide se termine par un résumé des enseignements tirés de l'expérience et une discussion sur les possibilités de renforcement de la protection sociale pour l'avenir du travail (chapitre 8).

Comment se retrouver dans ce guide

Le guide contient de nombreuses références à des groupes spécifiques de travailleurs qui, dans bien des pays, représentent une part importante des travailleurs dans l'économie informelle et sont souvent considérés comme des groupes particulièrement difficiles à couvrir.

Pour les utilisateurs qui s'intéressent particulièrement à des groupes spécifiques, les symboles spéciaux suivants sont utilisés dans la totalité du guide et signalent les références qui les concernent:

- [TA] – travailleurs agricoles
- [TC] – travailleurs dans la construction
- [TD] – travailleurs domestiques
- [TI] – travailleurs indépendants/travailleurs à leur propre compte
- [TMP] – travailleurs dans les MPE

Comment utiliser ce guide

Dans le cadre d'une série de ressources pour appuyer les politiques d'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle, ce guide est une source de référence pour les décideurs politiques, les organisations de travailleurs et d'employeurs et autres parties prenantes engagées dans l'élaboration de stratégies de protection sociale ou dans la planification, la conception, la mise en œuvre et le suivi des systèmes et des programmes. Il n'est explicitement pas conçu comme un guide séquentiel, mais renferme de nouvelles idées, présente des informations sur les expériences d'autres pays et des outils à l'appui d'une réflexion à l'échelle nationale.

Outre le présent guide, un ensemble de documents supplémentaires est disponible sur la plateforme électronique dédiée à la série des ressources stratégiques sur l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: <http://informaleconomy.social-protection.org>

Ces ressources comprennent:

- Un résumé des points les plus importants de chaque chapitre, y compris des liens vers des références clés, ainsi que des documents d'appui pertinents, tels que des fiches pays, des vidéos et des podcasts;
- Des notes de synthèse portant sur des aspects spécifiques et des catégories spécifiques de travailleurs; et
- Des supports de formation pour le renforcement des capacités.

Un document évolutif

Ce guide est voué à évoluer. Vos commentaires et contributions sont les bienvenus, en particulier les exemples précis, les retours d'expériences et les ressources spécifiques qui peuvent être utiles à d'autres. Merci de bien vouloir nous transmettre vos suggestions par courrier électronique.

Contacts: socpro@ilo.org

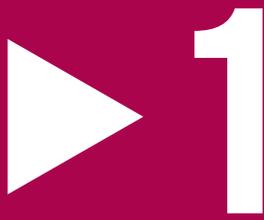
Remerciements

Ce guide a été élaboré dans le cadre des travaux du BIT sur l'extension de la sécurité sociale et la facilitation des transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle sous la supervision de Shahrashoub Razavi, directrice du Département de la protection sociale du BIT, d'Isabel Ortíz, ancienne directrice, et de Valérie Schmitt, directrice adjointe. Ce document a été rédigé en collaboration étroite avec l'équipe chargée des résultats sur la promotion des transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle sous la direction de Philippe Marcadent, responsable du Service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail, Département des conditions de travail et de l'égalité du BIT.

La production de ce guide s'est étalée sur plusieurs années. Il est le fruit d'un travail d'équipe intense. Christina Behrendt, Quynh Anh Nguyen et Alix Machiels du Département de la protection sociale ont été responsables de la finalisation du document et se sont appuyées sur les contributions des anciens membres de l'équipe, Katharina Diekmann, Greta Cartoceti, Benedetta Ottavio, Jahnvi Sen et Ippai Tsuruga.

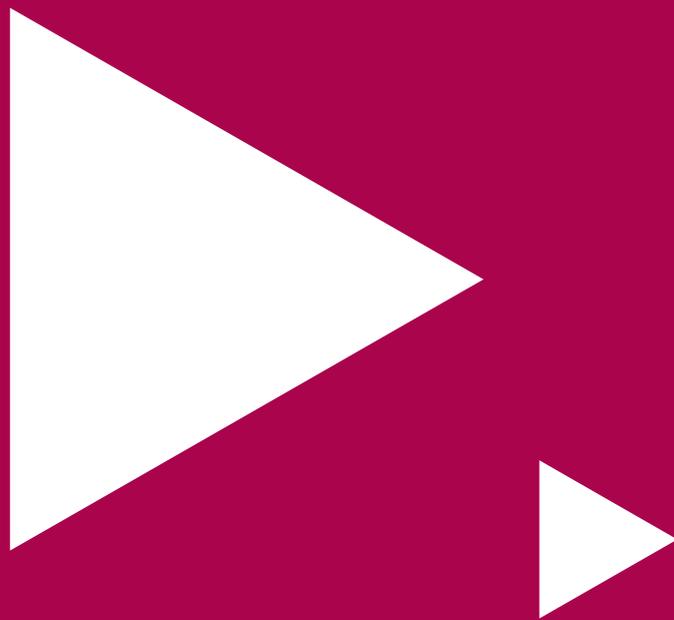
Bien d'autres, au sein même du BIT ou à l'extérieur, ont participé à ces travaux grâce à leurs contributions, leurs commentaires et leurs échanges: Andrés Acuña Ulate, Laura Addati, Laura Alferys, Samuel Asfaha, Adam Dramane Batchabi, Janine Berg, Fabio Bertranou, Florence Bonnet, Paolo Carlini, Juan Chacaltana, Luis Cotinguiba, Charles Crevier, Nuno Cunha, Sukti Dasgupta, Coumba Diop, Fabio Durán Valverde, Simel Esim, Abalo Essodina, Luis Frota, Victoria Giroud-Castiella, Damian Grimshaw, Claire Harasty, Susan Hayter, Farid Hegazy, Claire Hobden, Frank Hoffer, Aurore Iradukunda, Charles Knox-Vydmanov, Alexandre Kolev, Frédéric Lapeyre, Dominique La Salle, Sangheon Lee, Vicky Leung, Margherita Licata, Maikel Lieuw-Kie-Song, Christine Lohse, Mathilde Mailfert, Kroum Markov, Patience Matandiko, Shea McClanahan, Guillermo Montt, Lisa Morgan, Rachel Moussié, Taneem Muzaffar, Martin Oelz, Ian Orton, Karin Pape, Luca Pellerano, Céline Peyron-Bista, Marielle Phe Goursat, André Picard, Ariel Pino, Joaquim Pintado Nunes, Betina Ramírez López, Uma Rani, Caroline O'Reilly, Michael Rose, Costas Stavrakis, Maya Stern Plaza, Lou Tessier, Manuela Tomei, Stefan Tromel, Mito Tsukamoto, Stefan Urban, Judith van Doorn, Thibault van Langenhove, Sergio Velasco, Bart Verstraeten, Marieke Wagenhäuser, Veronika Wodsak, Brigitte Zug, ainsi que les participants aux différents cours organisés par le Centre international de formation de l'OIT.

Nous remercions chaleureusement le gouvernement français pour son soutien à l'élaboration de ce guide.



Introduction

Défis et possibilités en matière d'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et de promotion de leur transition vers l'économie formelle



► Questions clés

- Quels sont les obstacles privant les travailleurs dans l'économie informelle d'une couverture de sécurité sociale?
- Comment l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs non couverts peut-elle améliorer leur situation à court et moyen termes?
- Comment l'extension de la couverture de la protection sociale peut-elle contribuer à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle?

► Messages clés

- Dans les pays en développement, l'emploi informel représente pour de nombreuses personnes une possibilité de subvenir à leurs besoins et de répondre à des besoins essentiels. En fait, l'économie informelle est une bouée de sauvetage pour les personnes qui ne trouvent pas d'emploi dans l'économie formelle et sont obligées de recourir à l'emploi salarié informel, au travail indépendant ou à des activités alternatives pour survivre.
- Cependant, la persistance, voire la croissance de l'économie informelle (souvent liée à une faible productivité, à des déficits de travail décent persistants, à des travailleurs qui vivent dans la pauvreté et à des inégalités excessives) exige d'accorder une attention urgente au double défi consistant à étendre la protection aux travailleurs dans l'économie informelle et à faciliter leur transition vers l'économie formelle. Une attention particulière doit être accordée aux personnes opérant dans les segments les plus vulnérables de l'emploi informel.
- Les obstacles à la couverture de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle comprennent: l'exclusion de la couverture juridique; les coûts et des modalités de financement inadéquates; des procédures administratives complexes et lourdes; un manque d'application et de contrôle; un manque d'information, de sensibilisation et de confiance; un manque de représentation et d'organisation; et un manque de coordination et d'intégration entre les politiques de protection sociale et les institutions connexes, mais aussi entre les politiques de protection sociale.
- Il convient de veiller particulièrement à ce que les stratégies d'extension abordent et promeuvent les questions d'égalité hommes-femmes et d'autonomisation des femmes.
- Pour faciliter la transition vers la formalité, l'OIT a adopté une stratégie intégrée de promotion du travail décent visant à stimuler l'emploi, à améliorer la couverture de la protection sociale, à renforcer le dialogue social et à réaliser les droits fondamentaux au travail.

1.1 L'emploi dans l'économie informelle et les lacunes en matière de couverture de la protection sociale

Plus de 60 pour cent de la main-d'œuvre mondiale travaille dans l'économie informelle (BIT 2019i), et la majeure partie est confrontée à de graves lacunes en matière de travail décent, notamment à l'absence de sécurité sociale ¹. En effet, bon nombre de travailleurs dans l'économie informelle comptent parmi les 55 pour cent de la population mondiale privés d'accès à la protection sociale, tandis que d'autres ne sont que partiellement protégés (voir encadré 1.2) (BIT 2017e).

Ce manque de protection est un facteur majeur de vulnérabilité, car ces travailleurs sont privés d'un accès aux soins de santé et d'un niveau de base de sécurité du revenu ². En conséquence, nombre d'entre eux sont enfermés dans un cercle vicieux de vulnérabilité, de pauvreté et d'exclusion sociale, ce qui constitue

1 Le droit de l'homme à la sécurité sociale est ancré dans l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966); cette dernière disposition fait référence au «droit de chacun à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociales» (BIT 2017e; BIT 2021c).

2 Il existe différentes définitions des termes «protection sociale» et «sécurité sociale». L'OIT utilise généralement ces deux termes de manière interchangeable pour désigner l'ensemble des politiques et programmes conçus pour réduire et prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale tout au long du cycle de vie. Les systèmes de protection sociale couvrent un large éventail de domaines politiques, y compris les prestations familiales, les prestations de maternité, de chômage, en cas d'accident du travail, de maladie, la protection de la santé (soins médicaux), les prestations en cas d'invalidité, de vieillesse et les pensions de survivants (BIT 2017e, pp. 194-195).

un énorme défi non seulement pour leur bien-être individuel et leur capacité à bénéficier de droits fondamentaux, y compris du droit à la sécurité sociale, mais aussi pour le développement économique et social de leur pays (BIT 2017e; OCDE et BIT 2019; RNSF 2017).

► **Encadré 1.1. Définir l'économie informelle, le secteur informel et l'emploi informel**

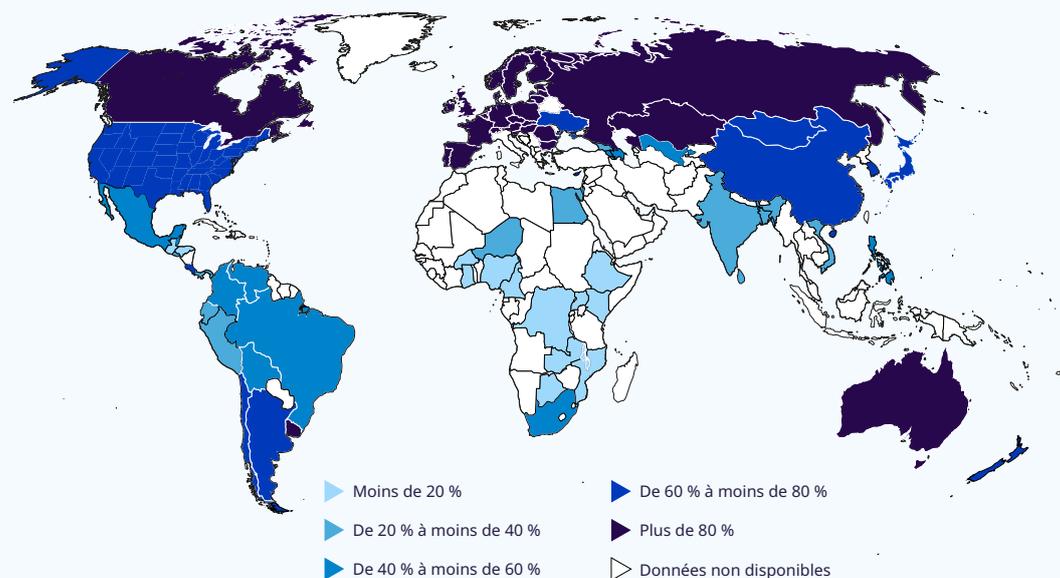
Le terme «**économie informelle**» désigne «toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles» (recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, paragraphe 1(2) a)).

Le terme «**emploi dans le secteur informel**» est un concept basé sur l'entreprise qui est défini en fonction des caractéristiques du lieu de travail du travailleur. Conformément à la quinzième conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) (BIT 1993), le secteur informel est constitué d'unités de production de biens ou de services dans le but principal de générer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Le secteur informel est un sous-ensemble d'entreprises non constituées en sociétés qui ne sont pas constituées en tant qu'entités distinctes indépendamment de leurs propriétaires, opérant généralement à un faible niveau d'organisation, à petite échelle et avec peu ou pas de division du travail et du capital comme facteurs de production.

Le terme «**emploi informel**» est un concept basé sur l'emploi qui est défini en termes de relation de travail et de protections associées au travail du travailleur (BIT 2003; Hussmanns 2004). L'emploi informel fait référence à des conditions de travail qui ne sont pas de facto ou de jure soumises à la législation nationale du travail, à l'impôt sur le revenu ou au droit à la protection sociale ou à certains autres avantages professionnels (par exemple, préavis de licenciement, indemnité de licenciement, congés annuels payés ou congés maladie). Les travailleurs dans l'emploi informel sont définis comme les personnes occupant des emplois informels, qu'elles soient employées dans des entreprises du secteur formel, des entreprises du secteur informel ou des ménages, y compris les employés occupant des emplois informels; les employeurs et les travailleurs indépendants employés dans leurs propres entreprises du secteur informel; les membres de coopératives informelles de producteurs; les travailleurs familiaux dans les entreprises du secteur formel ou informel; et les travailleurs indépendants engagés dans la production de biens exclusivement pour usage final propre de leur ménage (d'après la 17^e CIST).

Source: D'après BIT 2018a, pp. 7-12.

► **Encadré 1.2. Part de la population couverte par au moins une prestation en espèces de protection sociale, dernière année disponible (%)**



Source: Base de données mondiale sur la protection sociale, d'après des données de l'enquête du BIT sur la sécurité sociale, de l'OCDE et d'ILOSTAT.

Le manque de protection sociale des travailleurs dans l'emploi informel entrave considérablement les progrès vers la réalisation des ODD d'ici 2030, en particulier: l'objectif 1 sur l'élimination de la pauvreté; l'objectif 2 sur l'élimination de la faim; l'objectif 3 sur la garantie d'une vie saine et la promotion du bien-être; l'objectif 5 sur la réalisation de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles; l'objectif 8 sur la promotion d'une croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et le travail décent; l'objectif 10 sur la réduction des inégalités; et l'objectif 16 sur la promotion de la paix, de la justice et des institutions solides (OIT 2017e; 2019i).

Le manque de protection sociale des travailleurs informels est généralement associé à l'absence de couverture par l'intermédiaire de mécanismes contributifs (assurance sociale et autres régimes contributifs). En fait, une grande partie (mais pas la totalité) des travailleurs dans l'économie informelle ne disposent pas d'une capacité contributive suffisante pour verser régulièrement des cotisations. En effet, ils rencontrent parfois des difficultés pour répondre aux exigences administratives ou ne sont tout simplement pas couverts par la législation applicable. En outre, les dispositions financières et administratives des régimes d'assurance sociale ne sont pas toujours adaptées aux besoins et aux capacités des travailleurs indépendants et d'autres catégories de travailleurs.

Les travailleurs dans l'économie informelle ont également du mal à accéder aux mécanismes de protection sociale ciblant les personnes pauvres. Les conditions de ressources peuvent constituer des facteurs d'exclusion pour certains travailleurs possédant certains biens ou jugés «pas assez pauvres», de même que des programmes ciblant les ménages avec un potentiel de revenu très limité ou inexistant. Cependant, des programmes financés par l'impôt plus universels, tels que ceux qui offrent des prestations familiales, des pensions sociales ou des prestations d'invalidité en tant que droit individuel, peuvent bénéficier aux travailleurs dans l'économie informelle et à leurs familles, contribuer au revenu des ménages de manière prévisible et permettre à leurs familles de planifier leur avenir.

La crise du COVID-19 a révélé les conséquences inquiétantes des lacunes en matière de protection sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles (BIT 2020g; BIT 2020f) (voir Encadré 1-3). L'absence de protection sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles les rend particulièrement vulnérables aux chocs, puisqu'ils ne peuvent généralement compter ni sur la protection fournie par l'assurance sociale ni sur des régimes d'assistance sociale ciblant les personnes pauvres.

Dans bien des pays, les deux principaux types de régimes de sécurité sociale sont: a) les assurances sociales et autres dispositions contributives pour les personnes opérant dans l'économie formelle; et b) l'assistance sociale ciblée sur la pauvreté ou les «programmes de filets de sécurité» pour les personnes pauvres. Les travailleurs dans l'économie informelle sont généralement exclus des deux types de couverture, qui sont réservés aux personnes exerçant un emploi formel et aux personnes pauvres. Ce manque de protection a été qualifié de «maillon manquant» (voir encadré 1.4).

L'exclusion des travailleurs dans l'économie informelle de la protection sociale constitue un véritable enjeu pour le développement économique et social (voir encadré 1.1 pour les définitions), étant donné que l'emploi informel dans de nombreux pays représente la majeure partie de la main-d'œuvre (parfois plus 80 pour cent de l'emploi total). Par exemple, en Inde, 88 pour cent des hommes et 90 pour cent des femmes qui travaillent ont un emploi informel, tandis que dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la grande majorité des travailleurs occupe un emploi informel (plus de 75 pour cent dans des emplois non agricoles et plus de 90 pour cent occupent dans un emploi informel) (BIT 2019i; voir encadré 1.5 et encadré 1.6).

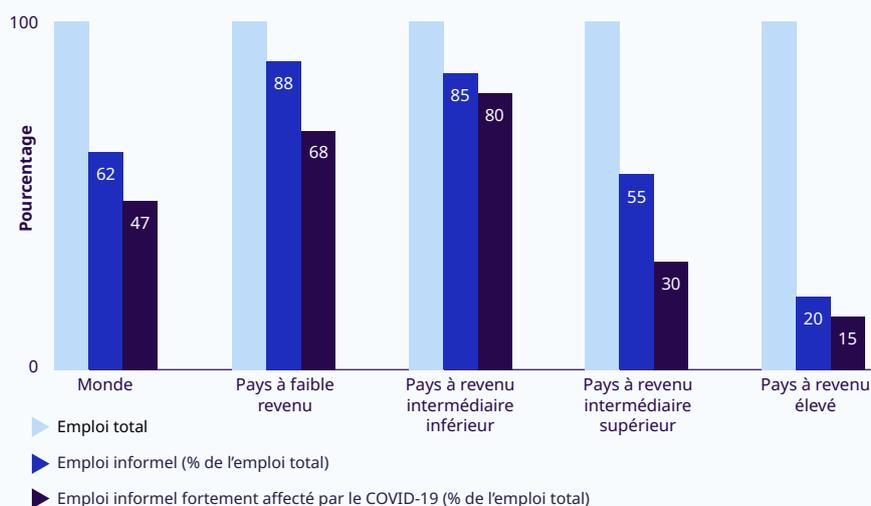
Alors que certains pays ont réalisé de grands progrès dans la création d'emplois plus formels, dans d'autres pays l'emploi informel s'est développé en raison de divers facteurs, notamment les modifications structurelles du marché du travail; l'évolution de l'environnement réglementaire; et les phases de ralentissement et de reprise économiques (BIT 2013c; BIT 2019i).

► **Encadré 1.3. Les répercussions du COVID-19 sur les travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles**

Les répercussions de la pandémie de COVID-19 sont désastreuses pour de nombreux travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles, en particulier les femmes et les personnes déjà vulnérables, notamment les personnes invalides et les travailleurs migrants. D'après l'OIT, près de 1,6 milliard de travailleurs informels seraient touchés par les mesures de confinement visant à endiguer la propagation du virus ou opéreraient dans les secteurs les plus durement touchés.

Plus la crise avance, plus les travailleurs de l'économie informelle sont en première ligne et donc davantage exposés aux risques sanitaires. Sans soutien exceptionnel, la plupart des travailleurs de l'économie informelle ne peuvent accéder à des prestations de maladie, ce qui augmente le risque de pauvreté, qui est encore plus marqué dans les pays dont le système de protection sociale ne garantit pas l'accès universel à des soins de santé adéquats.

En outre, avec les mesures de confinement mises en place pour contenir le virus, de nombreux travailleurs ont perdu une grosse partie, voire la totalité de leurs revenus. Les travailleurs des secteurs fortement touchés (commerce de gros et de détail, hébergement, restauration, industrie manufacturière), ont déjà subi des pertes de revenus importantes ou perdu leur emploi, les femmes étant surreprésentées dans les secteurs les plus durement touchés (BIT 2020c; BIT 2020d; BIT 2020e). En l'absence de sources de revenus alternatives, un nombre croissant de travailleurs s'enfoncera encore davantage dans la pauvreté (BIT 2020e).

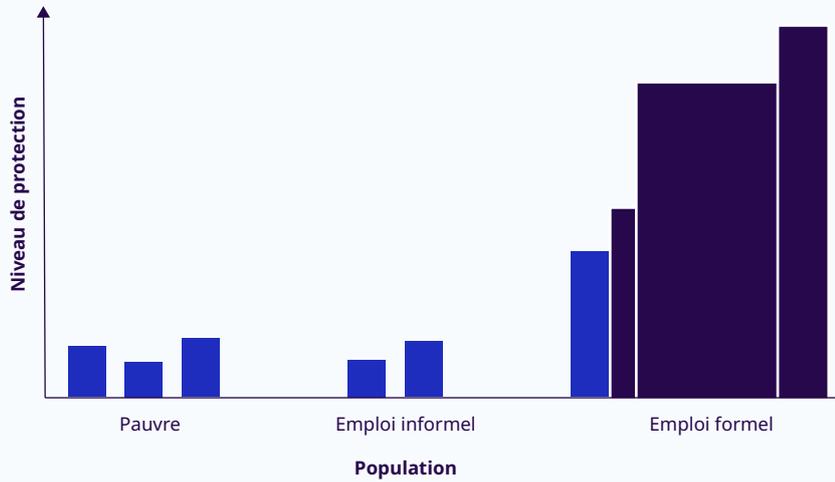


Source: D'après BIT 2020e, BIT 2020a.

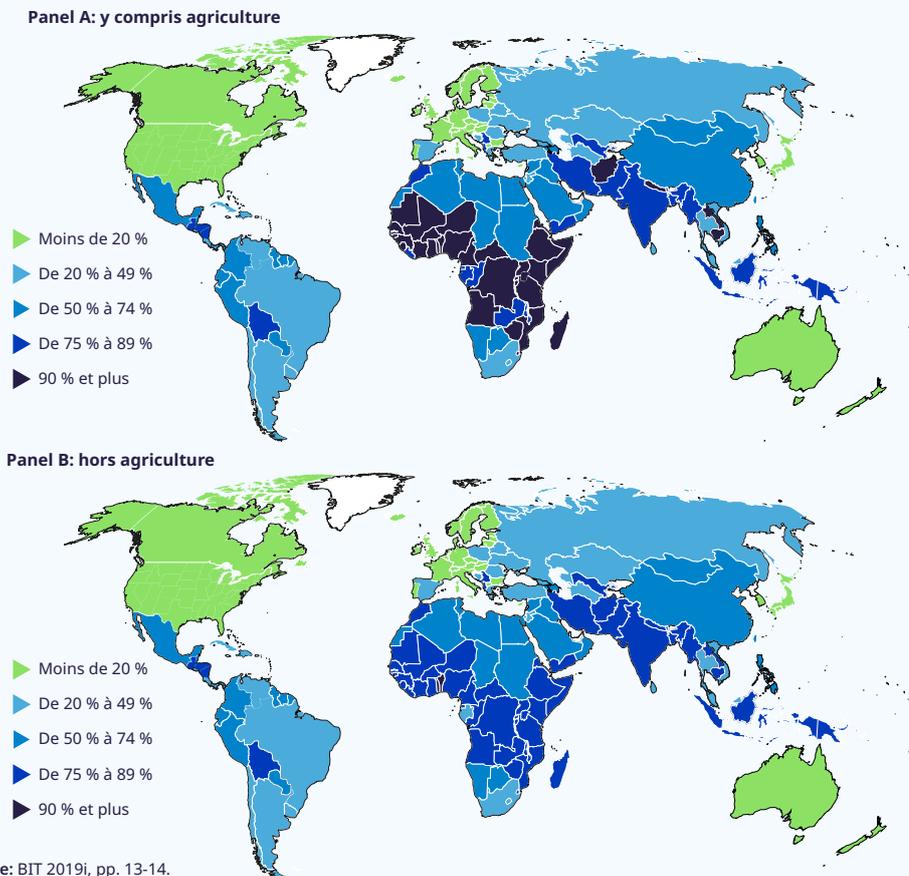
Plusieurs facteurs qui maintiennent les travailleurs dans l'économie informelle ont été identifiés (voir ci-après):

- Malgré des taux de croissance élevés et l'industrialisation parfois rapide des économies émergentes, les marchés du travail ne sont pas en mesure d'absorber le nombre de demandeurs d'emploi dans des emplois productifs, en particulier là où les secteurs de la manufacture et des services offrent de mauvaises conditions de travail.
- Une législation du travail inadéquate, des réglementations onéreuses, une bureaucratie inefficace et des coûts élevés de transition peuvent augmenter les coûts d'exploitation pour les entreprises et les travailleurs indépendants et décourager leur participation à l'économie formelle.
- Les fortes pressions concurrentielles obligent les entreprises à embaucher des travailleurs au moyen de contrats temporaires ou occasionnels qui ne garantissent ni la sécurité sociale ni la sécurité du revenu.

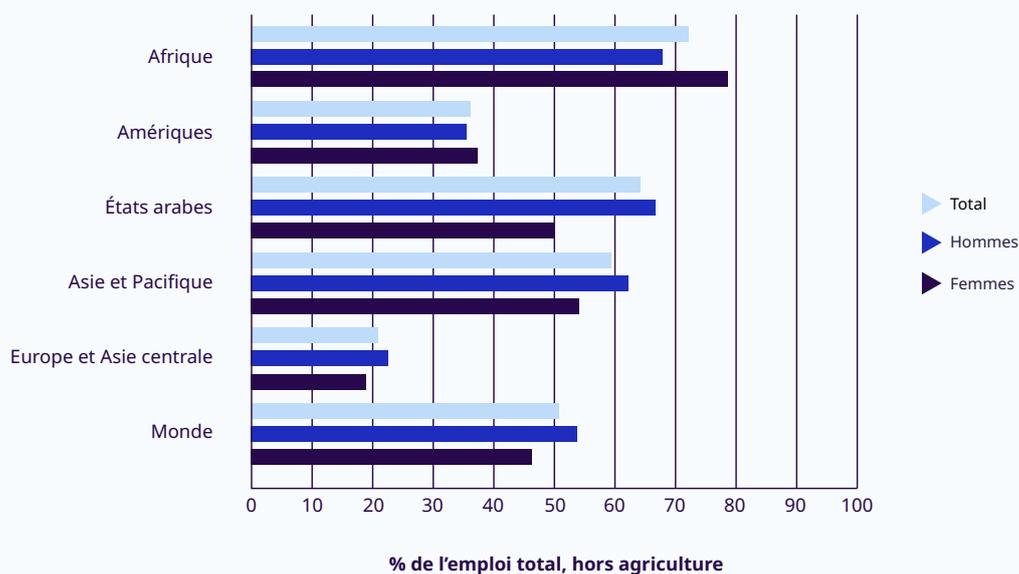
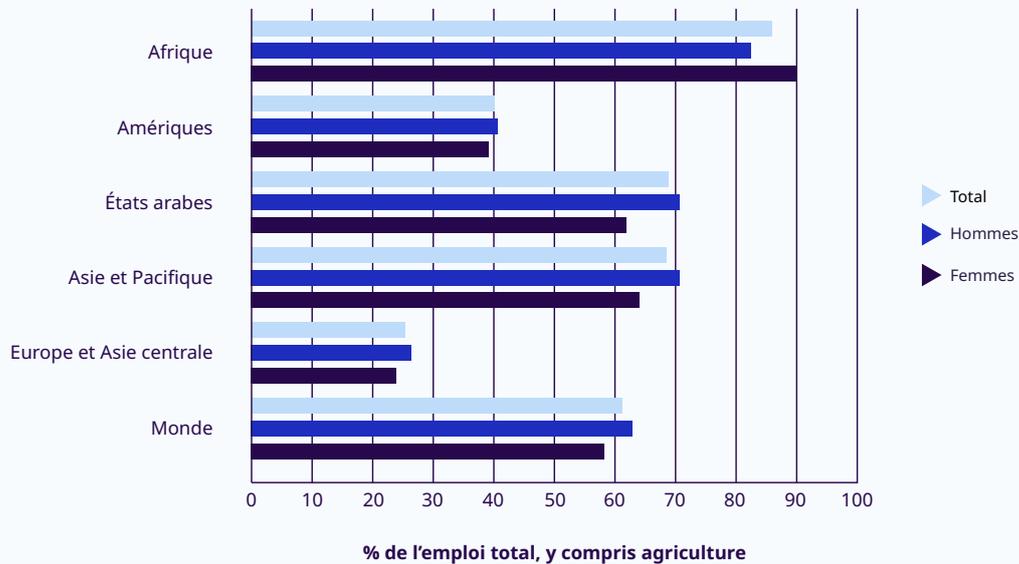
► **Encadré 1.4. Lacunes en matière de couverture pour les personnes opérant dans l'économie informelle: représentation schématique d'un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire inférieur**



► **Encadré 1.5. Part de l'emploi informel dans l'emploi total, y compris et hors agriculture, dernières données disponibles (%)**



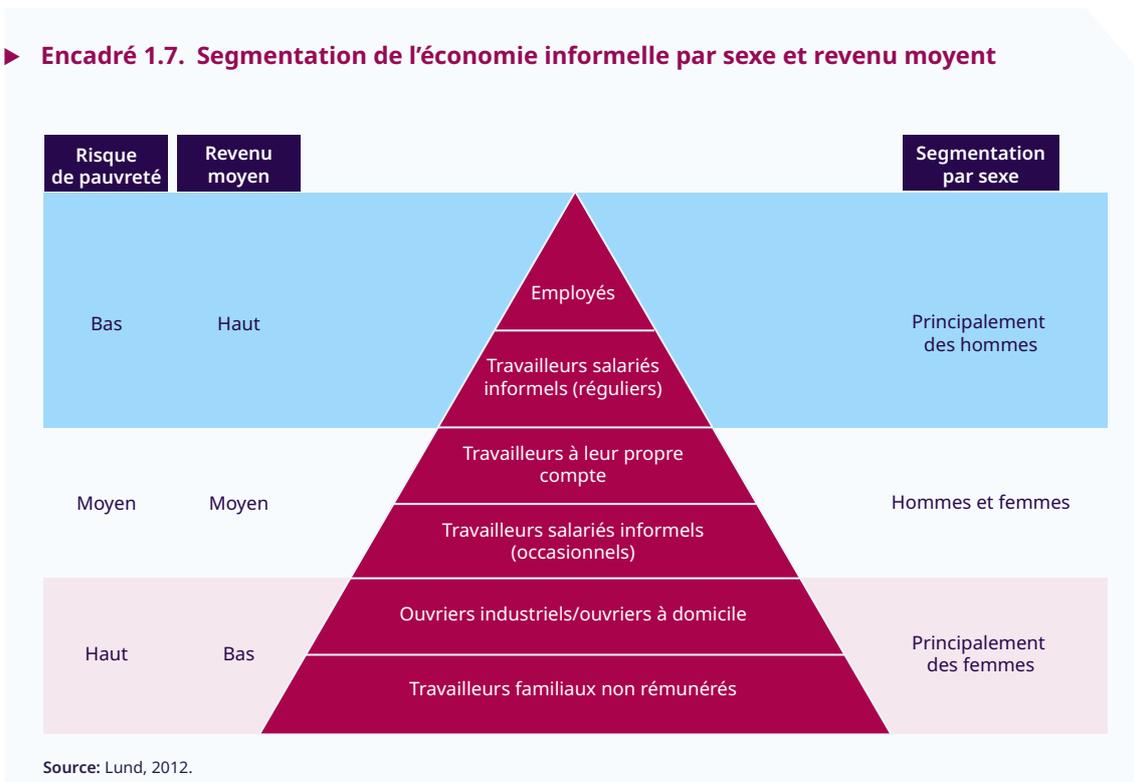
► **Encadré 1.6. Part de l'emploi informel dans l'emploi total, y compris et hors agriculture, par sexe, dernières données disponibles**



Source: D'après BIT 2019i, pp. 23-24.

- La mondialisation ainsi qu'une réduction des coûts et des obstacles dans le domaine du commerce ont incité les entreprises à réaffecter des parties de leur chaîne d'approvisionnement et de production dans les pays où les coûts de fabrication et de main-d'œuvre sont plus faibles, mais cette délocalisation est souvent associée à des conditions de travail précaires et dangereuses (BIT 2016a).
- Les crises économiques réduisent généralement le nombre d'emplois formels et l'emploi informel reste la seule solution pour les personnes privées d'emploi d'assurer leurs moyens de subsistance, souvent par le travail indépendant. La reprise économique est rarement associée à une reprise complète de l'emploi (formel) (BIT 2017e; BIT 2014i).

► Encadré 1.7. Segmentation de l'économie informelle par sexe et revenu moyen



- Une certaine méfiance à l'égard de l'État et des pouvoirs publics peut dissuader les entreprises et les travailleurs d'opérer dans l'économie formelle et de s'enregistrer auprès des services fiscaux (Van Elk *et al.* 2014).

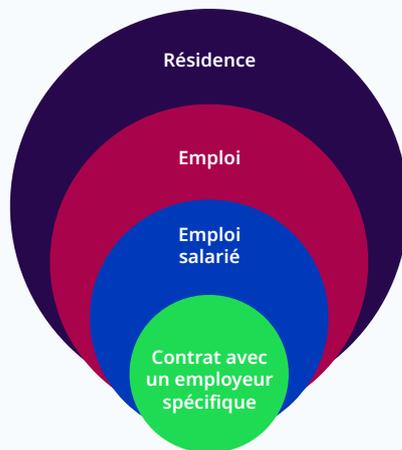
L'emploi informel est étroitement lié aux modèles d'emploi sexospécifiques et est associé à des disparités hommes-femmes dans l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle, à la propriété, aux actifs et aux droits et au fait que les responsabilités en matière de soins sont principalement assumées par les femmes dans la plupart des sociétés (Holmes et Scott 2016). Dans bien des cas, ces inégalités sont liées à la discrimination et aux stéréotypes de genre. Ces facteurs contribuent au fait que les femmes sont plus susceptibles de se retrouver dans un emploi informel que les hommes dans la plupart des régions du monde. En outre, les femmes sont plus susceptibles de se retrouver dans des formes d'emploi informel plus vulnérables et moins bien rémunérées et d'occuper des postes de travailleuses à domicile et d'aides familiales non rémunérées, etc. (Lund 2012; voir encadré 1.7).

Compte tenu de la position particulièrement vulnérable des femmes dans l'économie informelle, leur situation doit être prise en compte de manière spécifique, étant donné qu'elles ont généralement des revenus inférieurs à ceux des hommes et ont un accès plus limité aux ressources économiques, aux actifs, aux services et aux technologies.

1.2 Un examen plus approfondi de la relation entre les modèles d'emploi et la couverture de protection sociale

Dans de nombreuses régions du monde, une part importante de l'emploi informel pose un défi particulier pour la couverture de la protection sociale. Pour cette raison, il est nécessaire d'examiner de plus près la relation entre l'emploi et la protection sociale (voir encadré 1.8).

► Encadré 1.8. Quels sont les liens entre la protection sociale et l'emploi?



- Régimes financés par l'impôt (avec ou sans conditions de ressources)
Exemples: assistance sociale, pensions sociales, prestations familiales, prestations d'invalidité, service de santé national ou assurance-maladie basée sur la résidence.
- Assurance sociale (si adaptée), autres formes d'assurance ou programmes financés par l'impôt
Exemples: assurance-maladie, pensions, protection de la maternité, prestations sociales pour les personnes à faible revenu.
- Assurance sociale prescrite par la législation nationale (des seuils peuvent s'appliquer)
Exemples: assurance-maladie, assurance-maternité, assurance en cas d'accident du travail, pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants, assurance-chômage.
- Responsabilité de l'employeur imposée par la législation nationale ou l'engagement volontaire de l'employeur.
Exemples: responsabilité de l'employeur pour rémunérer le congé de maternité, le congé maladie et les indemnités pour les travailleurs, les indemnités de licenciement, l'assurance-maladie ou l'assurance-retraite versée par l'employeur.

Source: BIT 2016e, p. 300.

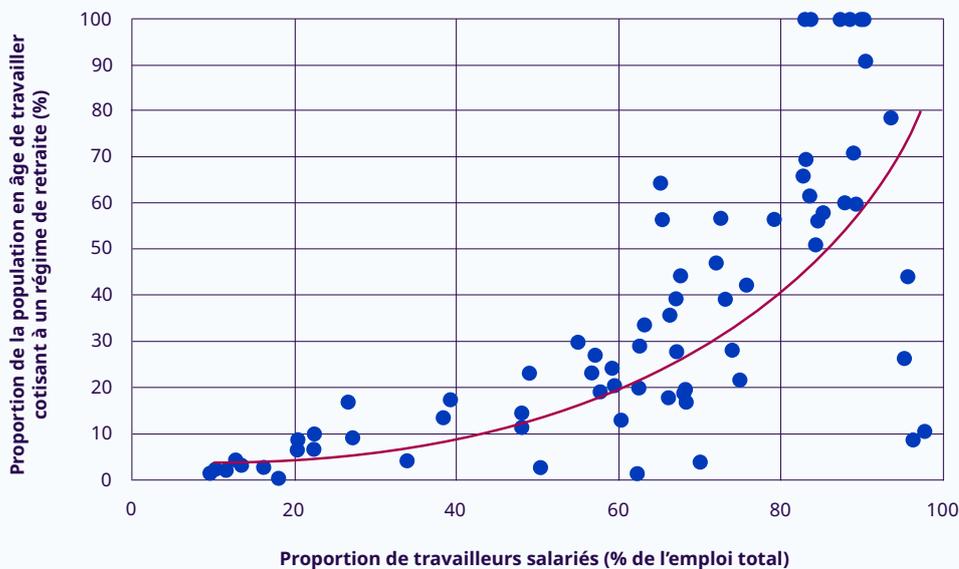
Le lien le plus significatif entre l'emploi et la protection sociale concerne les prestations liées à un contrat avec un employeur spécifique, en vertu de la législation nationale du travail ou de la sécurité sociale ou versées par les employeurs sur la base du volontariat. Citons par exemple la responsabilité des employeurs pour le congé de maternité rémunéré; le congé maladie ou l'indemnisation en cas d'accident du travail; l'indemnité de licenciement; l'assurance-maladie ou l'assurance-retraite fournies par l'employeur. Ces prestations ne peuvent être accordées qu'à la main-d'œuvre permanente d'une entreprise et, les droits aux prestations étant liés à un contrat de travail spécifique, ces prestations ne sont souvent pas transférables. Du fait de ces limitations, les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale recommandent généralement le recours à d'autres solutions, telles que l'assurance sociale.

La couverture d'assurance sociale n'est pas liée à un contrat de travail spécifique, mais à la participation à un type d'emploi (couvert)³. Dans la plupart des pays, l'assurance sociale couvre les travailleurs salariés (sous réserve de certains seuils minimaux)⁴. En outre, de nombreux pays couvrent également les travailleurs indépendants et d'autres catégories de travailleurs non-salariés dans leurs régimes d'assurance sociale grâce à des mécanismes adaptés, et élargissent ainsi la couverture au-delà des employés. Cette couverture de l'assurance sociale élargie aux travailleurs de tous les types d'emploi facilite la mobilité sur le marché du travail tout en garantissant une couverture continue. La plupart des pays utilisent la couverture d'assurance sociale pour plusieurs risques et éventualités suivants ou pour l'ensemble d'entre eux: maternité, maladie, invalidité, accidents du travail, chômage, vieillesse, assurance-maladie et, dans certains cas, prestations familiales. De nombreux pays garantissent aussi une couverture continue

3 Cela implique que – contrairement aux formes de protection liées à un employeur spécifique – les travailleurs qui passent d'un emploi à un autre sont toujours couverts par l'assurance sociale tant qu'ils remplissent les conditions fixées par la législation en matière de sécurité sociale. Bien que certaines publications sur ce sujet supposent à tort que l'assurance sociale ne couvre que les travailleurs bénéficiant de «relations de travail typiques», de nombreux travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi sont également couverts. Pour plus de précisions, voir BIT 2016e, pp. 299-307.

4 Ces seuils minimaux concernent généralement le nombre d'heures travaillées, la durée de l'emploi ou le salaire et peuvent conduire à l'exclusion de certaines catégories de travailleurs temporaires ou à temps partiel, ce qui affecte le plus souvent les travailleurs occasionnels ou l'emploi marginal à temps partiel (BIT 2016e, pp. 299-307).

► **Encadré 1.9. Part des travailleurs salariés et de la population en âge de travailler cotisant à un régime de retraite, 2015 ou dernières données disponibles (%)**



Source: D'après la base de données du BIT sur la protection sociale et ILOSTAT.

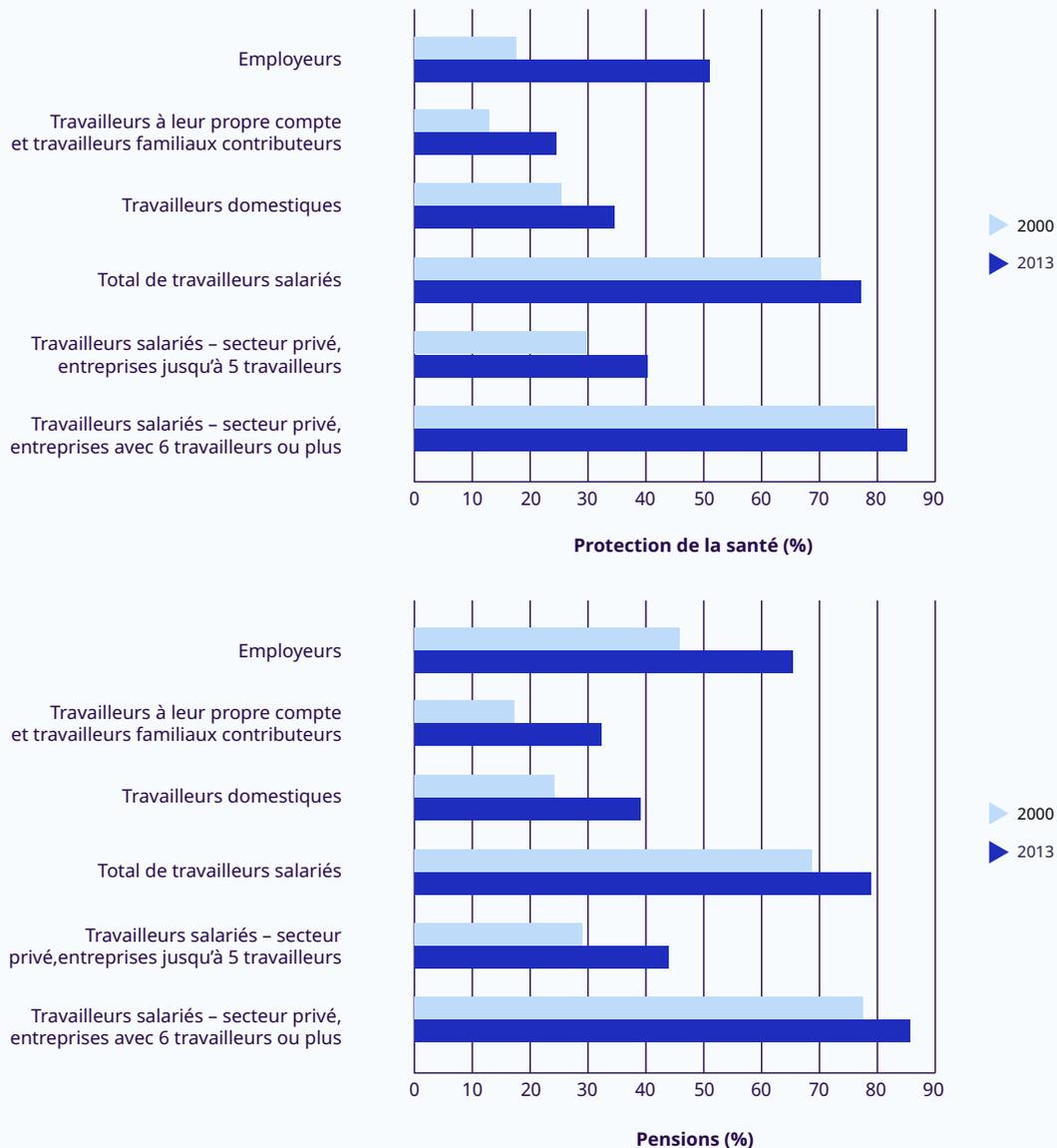
pendant les périodes de non-emploi, notamment pendant les périodes de chômage, de prise en charge d'un membre de la famille ou de participation à des activités de formation.

D'autres mécanismes contributifs sont aussi directement ou indirectement liés à l'emploi. Pratiquement tous les mécanismes de protection sociale contributifs, y compris les régimes privés d'assurance ou d'épargne, sont indirectement liés à l'emploi dans le sens où le paiement des cotisations nécessite un flux régulier de revenus provenant généralement d'une activité économique lucrative quelconque (BIT 2016; BIT 2017a). Pour certains types de prestations, il existe un lien plus direct, comme dans les régimes professionnels (par exemple, les pensions professionnelles) ou les régimes d'assurance collective pour certaines catégories de travailleurs (par exemple, pour les membres d'une coopérative de producteurs ou de travailleurs).

Dans le cas des régimes non contributifs financés par la fiscalité générale et d'autres sources, il n'y a généralement pas de lien direct avec l'emploi au niveau individuel (en fait, il peut y avoir un lien négatif dans le sens où les prestations ne sont accordées qu'aux personnes sans emploi). Cependant, il existe un lien important au niveau macroéconomique, car l'espace budgétaire nécessaire pour fournir de telles prestations dépend de recettes publiques suffisantes, en particulier d'une assiette fiscale suffisamment large.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la couverture de la protection sociale soit plus élevée dans les pays où la proportion de travailleurs salariés est plus élevée (voir Encadré 1-9). Pourtant, les pays enregistrant des niveaux similaires d'emploi salarié ont adopté d'autres approches en matière de couverture de la protection sociale, ce qui suggère que d'autres facteurs politiques jouent également un rôle majeur dans la définition des résultats.

► **Encadré 1.10. Couverture de la santé et des retraites en Amérique latine, selon le statut d'emploi**



Source: D'après BIT 2014b.

Dans de nombreux pays en développement, les travailleurs salariés formels ne représentent qu'une petite partie de la population active. Par conséquent, certaines catégories de travailleurs sont généralement insuffisamment couvertes, voire pas du tout, soit parce qu'elles sont exclues du champ d'application de la législation nationale, soit parce que la législation n'est pas pleinement appliquée pour diverses raisons. Cela concerne notamment les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles et certaines catégories de travailleurs migrants, ainsi que les travailleurs des MPE dans certains pays (BIT 2013c; BIT 2019i). Les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte qui, dans certains pays, constituent la majorité de la population active, sont eux aussi généralement peu ou pas couverts. La couverture de ces catégories de travailleurs nécessite non seulement une extension de la couverture juridique, mais également la mise en place de mesures supplémentaires pour garantir l'adaptation des mécanismes de protection sociale à leur situation (voir en particulier chapitres 5 et 6).

Du côté positif, de grands progrès ont été réalisés pour étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs qui n'étaient jusque-là pas couverts dans de nombreuses régions du monde. Par exemple, en Amérique latine, la couverture santé et retraite a considérablement augmenté pour diverses catégories de travailleurs (voir encadré 1.10 et BIT 2018b), y compris pour certaines qui sont notoirement difficiles à couvrir. Par exemple, entre 2000 et 2013, les taux de couverture des pensions sont passés de 29 pour cent à 44 pour cent pour les travailleurs des petites entreprises et de 24 pour cent à 39 pour cent pour les travailleurs domestiques. De même, parmi les travailleurs indépendants, la couverture est passée de 18 à 33 pour cent pour les travailleurs à leur propre compte et les travailleurs familiaux aidants et de 46 à 65 pour cent pour les employeurs. La couverture de la protection de la santé a aussi enregistré une nette augmentation au cours de cette période.

Cependant, malgré l'avancée considérable de l'extension de la couverture entre 2000 et 2013, la couverture de la protection sociale pour les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux aidants, les travailleurs domestiques et les travailleurs dans les entreprises comptant jusqu'à 5 travailleurs est toujours insuffisante comparée à celle des autres catégories de travailleurs.

1.3 Quels sont les obstacles à l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle?

Malgré les progrès significatifs de l'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle (BIT 2017e), les travailleurs privés de protection sont encore trop nombreux. Il importe de comprendre et d'analyser les facteurs qui sous-tendent les lacunes en matière de couverture dans le contexte de chaque pays, en vue de formuler des politiques et d'entreprendre des réformes pour protéger cette catégorie vulnérable de travailleurs ainsi que de faciliter la transition vers l'économie formelle. Divers facteurs limitent la couverture de la protection sociale.

Exclusion de la couverture juridique

Le cadre juridique peut exclure ou restreindre la participation aux régimes de protection sociale de certaines catégories de travailleurs qui, par conséquent, peuvent continuer à opérer dans l'économie informelle. Dans bien des pays, la législation lie la couverture de sécurité sociale à une relation de travail identifiable entre un employeur et un travailleur dépendant. Cette définition exclut les catégories de travailleurs ne se trouvant pas dans une telle relation identifiable ou pour lesquelles une telle relation est déguisée⁵.

En outre, la législation peut inclure des règles fondées sur le lieu de travail, le type de contrat, la taille de l'entreprise, le nombre d'heures de travail, les seuils de revenu ou la durée minimale du contrat, ce qui peut effectivement exclure certaines catégories de travailleurs.

Dans certains cas, même si certaines catégories de travailleurs sont formellement couvertes par la législation, les régimes de protection sociale ne sont pas adaptés à la situation et aux besoins spécifiques de ces travailleurs (notamment en ce qui concerne les montants des cotisations et des prestations) et sont donc peu susceptibles de présenter un quelconque avantage pour eux.

⁵ Les travailleurs sans relation de travail identifiable peuvent inclure les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte; les membres de la famille de l'entrepreneur ou du propriétaire de l'entreprise (travailleurs familiaux aidants); les membres de coopératives de producteurs; et, dans certains pays, les personnes exerçant une activité à caractère religieux. La recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, de l'OIT appelle à la formulation et à l'application de politiques nationales «visant à examiner à intervalles appropriés et, si nécessaire, à clarifier et adapter le champ d'application de la législation pertinente, afin de garantir une protection efficace aux travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail» (paragraphe 1), notamment en ce qui concerne l'identification et la lutte contre les relations de travail déguisées.

Manque d'information, de sensibilisation et de confiance

Le manque d'information et de sensibilisation à la sécurité sociale est un facteur sous-jacent à l'insuffisance de mesures incitatives pour s'inscrire à la sécurité sociale (Bertranou 2007; BIT 2013a). En particulier, l'analphabétisme et les barrières linguistiques, qui touchent plutôt les populations rurales empêchent les travailleurs de comprendre les réglementations légales qui ne sont généralement écrites que dans les langues officielles. En outre, la méfiance à l'égard de l'institution de sécurité sociale peut aussi renforcer les réticences à s'affilier à un régime de sécurité sociale (BIT 2013c).

Prestations non alignées avec les priorités

Les travailleurs et les employeurs hésitent à cotiser s'ils ne sont pas convaincus que les prestations fournies répondent à leurs besoins prioritaires (BIT 2013c). Selon la situation des travailleurs en question, différents types de prestations et de services seront nécessaires pour répondre aux besoins des travailleurs, en particulier leurs besoins les plus immédiats.

Coûts et mécanismes de financement inadéquats

Coûts spécifiques de la protection sociale

Des cotisations élevées sont souvent considérées comme un obstacle économique à la participation aux régimes contributifs de protection sociale. Les cotisations ne sont pas toujours adaptées au niveau du revenu perçu et peuvent sembler trop élevées pour les employeurs et les travailleurs, en particulier s'ils ne valorisent pas les prestations de la couverture d'assurance sociale. Pour les travailleurs indépendants, le fait de contribuer à un régime de protection sociale peut se révéler particulièrement contraignant, surtout s'ils doivent aussi prendre en charge la part patronale des cotisations. Cependant, des mécanismes de financement et des facteurs institutionnels inadéquats peuvent peser plus lourd que le niveau des cotisations (Williams et Kedir 2017).

Mécanismes de financement inadéquats

Outre le niveau des cotisations, les travailleurs et les employeurs peuvent avoir du mal à cotiser si les mécanismes de financement – notamment de recouvrement des cotisations – ne sont pas adaptés à leur situation.

Un obstacle potentiel est le revenu fluctuant ou instable. De nombreux travailleurs dans l'économie informelle dépendent de revenus irréguliers qui nécessitent de s'adapter et impliquent des formes de protection contributives (BIT 2013c). Par exemple, bien que les revenus des travailleurs agricoles [TA] soient souvent soumis à des tendances saisonnières, qui entravent leur capacité à cotiser sur une base mensuelle, ces travailleurs peuvent verser des cotisations après la vente de leurs récoltes ou de leurs animaux. De même, du fait des fluctuations de leurs revenus, les travailleurs indépendants, en particulier les travailleurs à leur propre compte peuvent rencontrer des difficultés pour verser régulièrement des cotisations.

Frais généraux de formalisation

En outre, les travailleurs et les employeurs opérant dans l'économie informelle peuvent éviter les frais généraux d'exploitation dans l'économie formelle, notamment les frais d'entrée et les frais de fonctionnement, qui varient selon l'environnement commercial de chaque pays (Van Elk *et al.* 2014). Pour les petites unités économiques opérant avec un faible niveau de productivité, ces coûts de formalisation peuvent dépasser leur capacité financière.

Les frais d'entrée correspondent à tous les coûts associés aux procédures d'inscription, y compris les frais d'inscription et les coûts d'opportunité que les entreprises peuvent potentiellement gagner en poursuivant leur fonctionnement au lieu d'investir dans le processus administratif.

Les coûts opérationnels correspondent aux autres coûts associés à l'exploitation dans l'économie informelle, tels que les taxes, les droits de licence et les cotisations sociales, ainsi qu'aux coûts de conformité

avec la réglementation du travail, au temps nécessaire pour obtenir l'enregistrement de la propriété et demander des prêts formels et aux coûts liés aux mécanismes inefficaces d'exécution des contrats.

Procédures et services administratifs complexes et lourds

Des procédures complexes et lourdes peuvent dissuader les employeurs et les travailleurs de s'inscrire aux régimes de protection sociale et par là même de bénéficier de prestations. Cela vaut particulièrement pour les MPE [TMP] qui ont des capacités administratives limitées et peinent à se conformer aux exigences. Les travailleurs à leur propre compte ne bénéficient pas du rôle d'intermédiaire joué par les employeurs et sont souvent confrontés à des procédures administratives longues et complexes.

Dans les zones rurales en particulier, il est parfois difficile d'accéder aux régimes de protection sociale en raison de la faible densité des structures et des services administratifs. La distance entre les bureaux et la médiocrité des moyens de transport peuvent entraver l'accès aux structures administratives pour s'enregistrer, verser des cotisations ou accéder aux prestations ou aux services, tandis que les coûts d'opportunité concernant les transports et le temps passé peuvent être prohibitifs. En conséquence, si les systèmes de protection sociale ne sont pas en mesure de fournir des services adéquats dans les zones rurales, les travailleurs agricoles [TA] auront moins intérêt à y contribuer. Cette exclusion existe même lorsque des régimes universels sont en place (BIT 2013c).

La mobilité de la main-d'œuvre peut imposer une charge particulièrement élevée à l'administration du régime de la protection sociale. Certains travailleurs, tels que les travailleurs saisonniers et d'autres travailleurs temporaires changent fréquemment d'emploi et peuvent passer d'un emploi salarié à un travail indépendant. Des volumes élevés de mobilité de la main-d'œuvre imposent une charge particulièrement lourde à l'administration du régime qui doit alors garantir l'application correcte et rapide des modifications dans les dossiers administratifs et éviter l'apparition de ruptures indues dans l'historique des cotisations qui priveraient les travailleurs de prestations, et ce même s'ils répondent aux critères de qualification.

Absence d'application et de contrôle avec une faible conformité

L'absence de la mise en œuvre effective des réglementations du travail et de sécurité sociale applicables peut contribuer à un faible niveau de conformité. Les contrôles deviennent compliqués puisque certaines activités sont dissimulées ou non déclarées par les employeurs.

Les gouvernements sont parfois moins enclins à assurer l'inspection de petites unités économiques en raison des coûts relativement élevés et de la grande complexité des procédures impliquées, en particulier lorsque cela nécessite une coordination entre plusieurs services d'inspection.

Absence de représentation et d'organisation

Il existe indubitablement un lien direct entre la capacité d'organisation des travailleurs et la facilité de leur intégration dans les régimes contributifs. L'organisation inexistante parmi certaines catégories de travailleurs est un facteur de marginalisation qui réduit leurs chances d'être représentés dans les débats publics. Cependant, il ne faut pas sous-estimer le degré d'organisation dans l'économie informelle (BIT 2013c; RNSF 2017). De nombreux travailleurs informels sont en fait organisés sous une forme ou une autre et sont, dans bien des cas, représentés par des organisations de travailleurs établies ou associés à celles-ci. De même, de nombreuses unités économiques informelles sont représentées. L'implication des syndicats dans l'économie informelle est malheureusement assez limitée, et les travailleurs peuvent rarement revendiquer leurs droits et établir des contacts grâce à ces institutions.

Absence d'intégration et de cohérence des politiques

Dans de nombreux pays, le système de protection sociale est très fragmenté et pâtit d'un manque de coordination avec d'autres politiques, telles que les politiques sur la formalisation des entreprises, le marché du travail et l'emploi, le développement des entreprises et les questions macroéconomiques,

ainsi que sur la santé, l'éducation et les soins. Par exemple, le non-enregistrement des entreprises complique nécessairement la couverture de la protection sociale des travailleurs. Le manque d'intégration et de cohérence des politiques, tant au sein des institutions de protection sociale qu'entre les institutions de protection sociale et d'autres domaines politiques, se traduit souvent par des lacunes en matière de couverture et d'adéquation, des doubles emplois, des inefficacités et des mesures incitatives faussées (BIT 2019j, pp.35).

1.4 Comment les travailleurs, les employeurs et les sociétés en général bénéficient-ils de l'extension de la couverture de protection sociale?

L'extension de la couverture de protection sociale améliore la situation des travailleurs dans l'économie informelle et facilite leur transition vers l'économie formelle, ce qui se traduit par le versement de prestations pour les travailleurs, les entreprises et les sociétés dans leur ensemble.

Quels sont les avantages pour les travailleurs?

Garantir l'accès à la protection sociale comble l'une des principales lacunes en matière de travail décent pour les travailleurs dans l'économie informelle et peut avoir de grosses répercussions dans leur vie.

Si les travailleurs bénéficient d'un accès effectif aux soins de santé en cas de maladie sans avoir à en assumer le coût, l'impact sur la préservation et l'amélioration de leur santé et celle de leur famille est considérable, puisque les risques pour la santé constituent aussi un énorme risque économique pour les travailleurs dans l'économie informelle. Lorsque les travailleurs bénéficient au moins d'un niveau minimum de sécurité du revenu en cas de maladie, d'accident, d'invalidité et de maternité et pendant la vieillesse, ils peuvent mieux planifier leur vie et saisir les opportunités économiques (BIT 2017e; BIT 2014i). La couverture de la protection sociale contribue donc à renforcer les capacités productives des travailleurs dans l'économie informelle et à faciliter leur transition vers l'économie formelle.

Les effets de la protection sociale ont une dimension intergénérationnelle significative qui représente un énorme avantage pour les enfants: la protection sociale contribue à briser le cercle vicieux de la pauvreté et facilite l'accès à la nutrition, à la santé, à l'éducation et à l'acquisition de compétences (BIT 2017e), lutte contre le travail des enfants (BIT 2013d) et offre de meilleures perspectives d'avenir pour la prochaine génération.

Quels sont les avantages pour les entreprises?

Il en existe plusieurs. L'amélioration de la protection sociale des travailleurs a des effets positifs sur la productivité et la compétitivité et se traduit par le renforcement de l'accès aux soins de santé, la réduction du taux d'absentéisme, l'augmentation du taux de rétention des employés et l'accroissement de la motivation (BIT 2017e; Scheil-Adlung 2014). Récemment, une étude a révélé que les entreprises indonésiennes dans lesquelles la couverture de sécurité sociale avait augmenté de 10 pour cent entre 2010 et 2014 ont enregistré une augmentation des revenus par travailleur pouvant aller jusqu'à 2 pour cent (Torm 2019). De même, au Viet Nam, les entreprises dans lesquelles la couverture de sécurité sociale a augmenté de 10 pour cent entre 2006 et 2011 ont enregistré une hausse des recettes par travailleur de 1,1 pour cent à 2,6 pour cent et une augmentation des bénéfices comprise entre 1,3 pour cent et 3 pour cent (Lee et Torm 2017).

La croissance de la productivité est essentielle pour que les MPE puissent assumer les coûts d'entrée et de fonctionnement associés à l'économie formelle. La productivité est essentielle au développement des entreprises, à l'emploi et à la création d'emplois décents et permet la transition vers l'économie formelle. Elle permet de mesurer l'efficacité avec laquelle les entreprises et les pays utilisent les ressources disponibles pour générer le maximum de revenus dans une période de temps donnée. La croissance de

la productivité se traduit par de meilleures performances financières, ce qui permet aux entreprises: de conserver et d'embaucher un plus grand nombre de travailleurs; d'investir dans des machines et de l'équipement, dans la recherche et le développement de l'innovation et dans le développement des compétences des travailleurs; d'améliorer les conditions de travail; et d'accroître la production de biens et de services.

L'assurance sociale est un instrument important de mutualisation des risques financiers des entreprises, notamment pour couvrir les risques d'accidents du travail (indemnisation des accidents du travail), de maternité (congé de maternité rémunéré) et de licenciement (indemnités de licenciement). Lorsque les employeurs peuvent s'appuyer sur des mécanismes d'assurance sociale plutôt que d'assumer individuellement la responsabilité de l'indemnisation des travailleurs (responsabilité de l'employeur), ils peuvent mieux planifier et gérer les flux financiers et mieux anticiper les risques. Pour cette raison, l'assurance sociale présente de sérieux avantages pour les employeurs, notamment les prestations de maternité, l'assurance contre les accidents du travail et l'assurance-chômage (BIT 2017e; Kuddo, Robalino et Weber 2015).

Garantir une couverture complète en matière de protection sociale aux travailleurs est donc judicieux sur le plan commercial, car elle contribue au renforcement de la productivité et de la compétitivité du travail et offre davantage de perspectives commerciales. En outre, la conformité améliore l'accès aux services financiers et aux services d'assurance, aux services aux entreprises, aux marchés publics, à l'exécution des contrats commerciaux et à la protection des droits de propriété (Van Elk *et al.* 2014).

Quels sont les avantages pour la société dans son ensemble?

L'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle comporte aussi un certain nombre d'avantages pour la société dans son ensemble, en particulier lorsqu'elle facilite la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle à court ou à long terme. La protection sociale constitue un investissement dans les personnes, et son impact sur le capital humain, le développement humain et la productivité du travail présente des avantages non seulement pour les travailleurs et les employeurs, mais aussi pour l'ensemble de la société (BIT 2017e; BIT 2014i). Des études empiriques montrent que l'investissement dans la protection sociale relève du bon sens économique et contribue à une croissance inclusive (OCDE 2019a).

Dans bien des pays, l'extension de la couverture aux personnes opérant dans l'économie informelle se fait grâce à une combinaison de régimes contributifs (assurance sociale) et non contributifs (impôts). Grâce à l'extension des mécanismes d'assurance sociale à de plus grands groupes de travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant, il est possible d'obtenir un meilleur financement combiné pour le système de protection sociale en mobilisant des sources de financement supplémentaires auprès de catégories de travailleurs qui appartenaient au secteur informel (à condition qu'ils aient la capacité contributive nécessaire). Ainsi, les pressions sur les prestations d'aide sociale financées par l'impôt sont réduites. Cette extension peut également favoriser une répartition plus équitable de la charge du financement du système de protection sociale par les cotisations et les impôts entre les personnes ayant une capacité contributive, et garantir que la conformité des cotisations et des impôts avec les capacités contributives (BIT 2013c). Enfin, cette extension contribuera à la durabilité et l'adéquation du système de protection sociale à long terme (BIT 2017e).

Plus généralement, des niveaux de formalité plus élevés contribuent également à élargir l'assiette fiscale disponible pour les investissements publics dans le développement économique et humain. Ils permettront également d'accroître la capacité à générer des revenus et la compétitivité internationale des États grâce à une meilleure productivité des travailleurs et des entreprises, d'élargir les perspectives d'emploi, d'améliorer la répartition des revenus et de stimuler la croissance inclusive. L'extension de la couverture de la protection sociale contribue donc à l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail et au renforcement de la capacité économique et de la stabilité macroéconomique à l'échelle nationale.

► **Encadré 1.11. Comment les travailleurs, les employeurs et les sociétés en général bénéficient-ils de l'extension de la couverture de protection sociale?**

L'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle permet de relever de gros défis et contribue au développement durable. Les vidéos suivantes publiées sur YouTube par le BIT montrent le point de vue des travailleurs, des employeurs et des gouvernements, chacun étant axé sur un secteur spécifique de l'économie:

- Kenya: [L'extension de la protection sociale et des services de qualité au Kenya](#)
- Malawi: [L'assurance sociale: une voie à suivre pour la main-d'œuvre du Malawi](#)
- Namibie: [La protection sociale: accorder la priorité à la main-d'œuvre dans l'économie informelle en Namibie](#)
- Afrique du Sud: [L'extension de la protection sociale à tous les travailleurs en Afrique du Sud](#)
- République-Unie de Tanzanie: [L'extension de la protection sociale à tous les travailleurs de la chaîne de valeur du secteur forestier](#)
- Zambie: [Mettre la protection sociale de la Zambie au service des MPE de la chaîne de valeur du secteur de la construction](#)

1.5 Comment parvenir à l'extension de la couverture?

Compte tenu de ces contraintes, comment parvenir à l'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle? En d'autres termes, comment est-il possible d'atteindre une protection universelle?

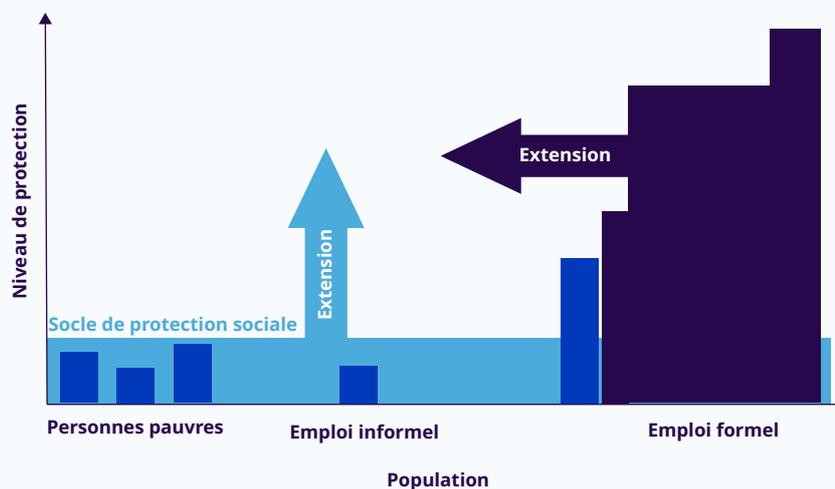
1.5.1 Étendre la couverture de la sécurité sociale et faciliter la transition vers l'économie formelle: une approche à deux volets

Des exemples concrets d'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle ont mis en avant deux grandes démarches stratégiques.

Dans bien des pays, l'extension de la sécurité sociale à des groupes plus larges de la population a suivi une méthode qui pourrait être qualifiée «**d'extension de la protection sociale par voie de formalisation**», principalement axée sur les mécanismes de protection sociale existants (assurance sociale, voire mutuelles et autres microassurances communautaires). Dans le cadre de cette approche, la priorité est accordée à des groupes spécifiques de travailleurs qui sont déjà proches de l'économie formelle, ont une certaine capacité contributive et pouvant donc être assez facilement couverts par des mécanismes de protection sociale basés sur l'emploi. Dans bien des cas, la stratégie d'extension comprend non seulement une modification de la législation, mais aussi l'adoption de mesures visant à éliminer les obstacles administratifs aux cotisations en facilitant les processus administratifs et en adaptant les taux de cotisation et les paniers de prestations. Quelques exemples: l'inclusion des travailleurs domestiques dans l'assurance-maternité et l'assurance-chômage (Afrique du Sud); la création de mutuelles ou mutuelles sectorielles/professionnelles (Sénégal); la facilitation de l'enregistrement et du recouvrement des impôts et des cotisations grâce au mécanisme de monotaxe (Argentine, Uruguay); et l'inclusion des travailleurs indépendants dans les régimes d'assurance sociale (Algérie).

Dans d'autres pays, l'extension de la sécurité sociale à des groupes plus larges de la population s'est poursuivie par une extension à grande échelle de mécanismes de protection sociale non contributifs à des groupes précédemment non couverts, indépendamment de leur statut d'emploi et largement financés par les recettes publiques provenant des impôts, des revenus issus des ressources minières ou des subventions externes. Cette approche pourrait être qualifiée «**d'extension de la protection sociale**

► **Encadré 1.12. Stratégies d'extension de la couverture de protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle**



indépendamment du statut», et part du principe qu'investir dans l'humain avec la protection sociale favorise l'accès des travailleurs à la santé et à l'éducation, améliore leur sécurité de revenu et leur permet de prendre de plus grands risques, et ainsi d'accroître la productivité la formalisation de l'emploi à moyen et à long terme. Quelques exemples: l'introduction et l'élargissement de programmes de transferts en espèces pour les enfants et les familles (Brésil, Mexique, Mongolie), les personnes handicapées (Afrique du Sud) et les personnes âgées (pensions sociales – Afrique du Sud, Lesotho, Maurice, Namibie, Népal, Timor Leste), ainsi que des services nationaux de santé.

Ces deux approches essentielles visant à combler les lacunes en matière de couverture de la protection sociale peuvent être illustrées de manière schématique. Créé à partir de l'encadré 1.4, l'encadré 1.12 illustre ces deux approches:

- Protéger les travailleurs non couverts grâce aux régimes de protection sociale existants ou mettre en place de nouveaux régimes, principalement axés sur des mécanismes contributifs (voir flèche bleue dans l'encadré 1.12).
- Mettre en place un socle de protection sociale défini à l'échelle nationale grâce à une combinaison de mécanismes non contributifs et contributifs (voir zone bleu clair dans l'encadré 1.12). Un tel socle de protection sociale garantit un niveau de sécurité sociale essentiel pour tous ainsi que, au minimum, un accès effectif aux soins de santé et un niveau minimum de sécurité du revenu.

Les deux approches de l'extension de la protection sociale ne sont pas incompatibles, mais sont complémentaires à bien des égards. En fait, de nombreux pays qui ont réussi à étendre leur couverture ont combiné les deux approches dans des **stratégies intégrées de protection sociale à deux volets** qui appliquent le principe de la protection universelle et tiennent compte des capacités contributives des différents groupes de la population. Il n'y a pas de solution unique: les pays combinent plutôt les deux approches en vue d'étendre la protection sociale aux travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant, proposent progressivement des niveaux de protection plus élevés au plus grand nombre de personnes possible et favorisent ainsi les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Compte tenu de l'évolution actuelle du monde du travail, marquée par la numérisation, le changement climatique, les migrations, la mondialisation et les inégalités généralisées, les deux approches seront cruciales pour parvenir à une protection sociale universelle et adéquate et pour étendre la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle.

De nombreux observateurs conviennent que la voie à suivre pour parvenir à la protection sociale universelle exige d'avoir recours à une combinaison de mécanismes de protection sociale contributifs et non contributifs (financés par l'impôt). Le rôle des régimes financés par l'impôt est crucial, puisqu'ils garantissent un niveau de protection de base pour tous, en particulier pour les groupes qui n'ont accès à aucun autre mécanisme de protection sociale. Les mécanismes contributifs sont essentiels pour fournir des prestations adéquates, car leur portée est généralement plus large, et leurs niveaux de protection sont plus élevés. Si les formes existantes de protection sociale sont affaiblies au profit des mécanismes d'épargne privés ou individuels, dont le potentiel de mutualisation et de redistribution des risques reste limité, les niveaux de couverture et de prestations vont diminuer. En particulier, des groupes vulnérables de travailleurs ne pourront pas accumuler suffisamment de droits dans le cadre d'accords privés en raison de leur travail et de leurs revenus, ce qui risque de renforcer les inégalités, en particulier les inégalités hommes-femmes (BIT 2018d).

Pour ces raisons, l'assurance sociale continuera de jouer un rôle prépondérant en offrant des niveaux de protection plus élevés aux travailleurs, conformément aux principes de mutualisation des risques et de solidarité. Lorsqu'elle est bien conçue et adaptée à la couverture de groupes plus larges, l'assurance sociale peut faciliter la transition vers l'économie formelle et renforcer l'inclusion et la cohésion sociale. Par conséquent, plutôt que de démanteler les formes existantes de protection sociale, les systèmes de protection sociale devront évoluer et offrir une protection continue aux travailleurs dans tous les types d'emploi, y compris ceux qui passent d'un emploi salarié à un travail indépendant ou bien qui changent d'entreprise, de secteur économique ou de pays. Il s'agit d'un élément crucial de l'approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain (Commission mondiale sur l'avenir du travail 2019) qui est au cœur de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail adoptée par les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs des 187 États Membres en juin 2019.

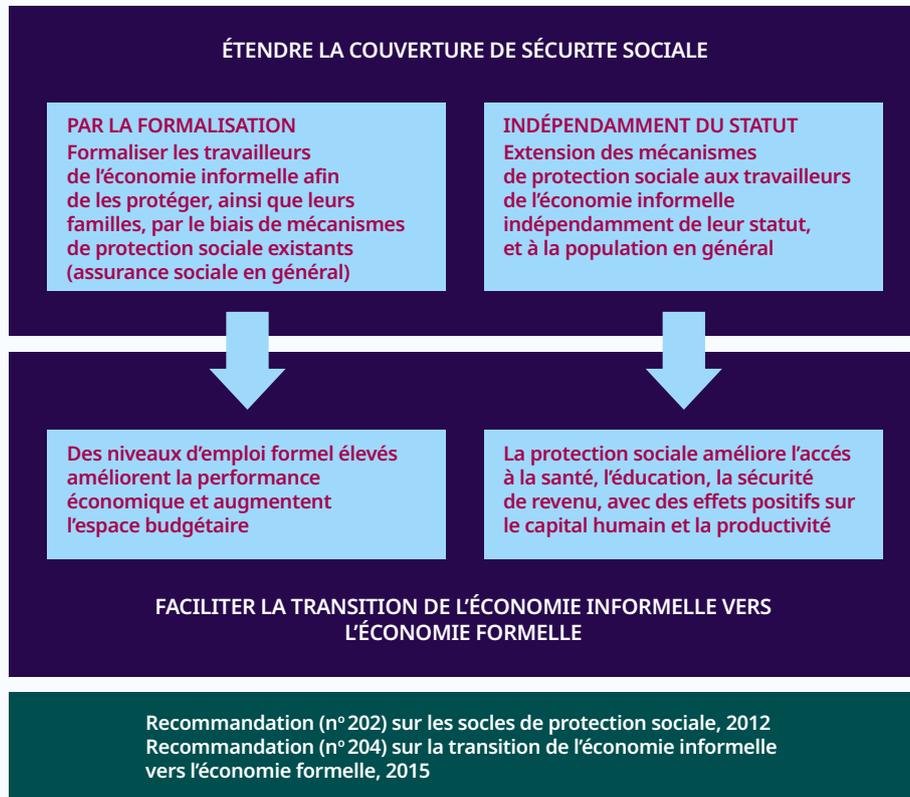
Un certain nombre de pays à revenu intermédiaire et à faible revenu ont considérablement élargi la couverture de la protection sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle et ont facilité la transition de ceux-ci vers l'économie formelle grâce à une approche à deux volets. Citons par exemple l'extension de la protection de la santé en Thaïlande (régime de couverture sanitaire universelle, anciennement appelé *Plan 30 baht*, voir encadré 2.6) et l'assurance-maladie nationale du Ghana, subventionnée pour les groupes vulnérables (voir encadré 6.23). D'autres exemples existent en Argentine (combinaison de programmes de protection sociale contributifs et non contributifs pour les prestations familiales et les prestations de maternité); au Brésil (*Bolsa Família*, régime de pension en milieu rural); à Cabo Verde et en Afrique du Sud (programmes d'assurance sociale et de subventions importantes), entre autres.

En fait, les deux approches, visant à étendre la protection sociale, ainsi que leur combinaison dans une approche intégrée à deux volets, figurent à la fois dans la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, et la recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

L'encadré 1.13 illustre l'approche à deux volets de l'extension de la couverture de sécurité sociale. Les deux volets stratégiques peuvent faciliter les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle. Le premier volet vise à encourager directement la formalisation et à favoriser des niveaux plus élevés d'emploi formel, de meilleures performances économiques et un espace budgétaire élargi. Le deuxième volet porte sur l'extension de la couverture indépendamment du statut d'emploi, ce qui ne se traduit pas nécessairement par une formalisation immédiate, mais peut favoriser la transition vers l'économie formelle à long terme en améliorant l'accès à la santé, à l'éducation et à la sécurité du revenu, avec des effets positifs sur le développement humain et la productivité (BIT 2017e; BIT 2014i, chapitre 6.6). Favoriser les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle est non seulement essentiel pour améliorer l'accès universel à une protection sociale adéquate et durable, mais contribue aussi à élargir l'assiette fiscale et à créer l'espace budgétaire nécessaire à des politiques publiques équitables et efficaces (FMI 2017; Gaspar, Gupta et Mulas-Granados 2017).

Lors de la conception de stratégies d'extension de la couverture de la protection sociale, il convient de mettre en place des mesures incitatives efficaces pour encourager la formalisation et d'éviter les facteurs dissuasifs susceptibles de décourager la transition vers l'économie formelle. Une bonne coordination

► **Encadré 1.13. Approche à deux volets en vue de l'extension de la couverture de sécurité sociale et de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle**



entre les différents éléments d'un système de protection sociale est essentielle pour garantir une couverture adéquate et maintenir des mesures incitatives efficaces pour encourager la formalisation. En outre, la coordination avec d'autres politiques, telles que les politiques de l'emploi, les politiques macroéconomiques et budgétaires, ainsi que les politiques qui soutiennent les entreprises durables, est essentielle pour favoriser les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle pour les unités économiques et les travailleurs, et garantir des systèmes de protection sociale et des budgets publics durables et équitables sur le plan financier. Des prestations adaptées et un niveau suffisant de mutualisation des risques et de redistribution peuvent être obtenus grâce à une approche progressive, dans le cadre de laquelle des niveaux de cotisation et de formalisation plus élevés correspondent à des prestations de sécurité sociale de meilleure qualité (prestations plus élevées, plus complètes), tout en garantissant un niveau essentiel de sécurité sociale pour tous (Phe Goursat et Pellerano 2016).

Il importe de coordonner et d'intégrer les régimes contributifs et non contributifs dans un système national de protection sociale plus large. Un régime de protection sociale contributif qui fournit des prestations inadéquates, de mauvaise qualité et seulement à peine supérieures à celles fournies par le régime de protection sociale non contributif peut créer des incitations perverses et encourager les travailleurs à rester dans l'économie informelle ou à la rejoindre. L'extension des régimes d'assurance sociale aux travailleurs dans l'économie informelle doit garantir des services de haute qualité et tenir compte des besoins prioritaires des travailleurs et des employeurs dans l'économie informelle pour que la contribution au programme de l'assurance sociale présente un intérêt pour eux. En outre, si des subventions publiques sont accordées pour soutenir la participation à l'assurance sociale des travailleurs ayant une capacité contributive limitée,

► **Encadré 1.14. Création de régimes de protection sociale en santé différenciés: défis et limites**

Lorsque différents régimes existent pour différentes catégories de la population, l'étendue des services offerts dans le cadre de régimes séparés pour les plus pauvres et/ou différentes catégories de travailleurs peut différer également. En Thaïlande, bien que les quatre régimes principaux (CSMBS, SSS, UCS et MHIS) offrent essentiellement la même gamme de prestations, les fonctionnaires de l'Etat à travers leur régime dédié—CSMBS—ont un accès plus large aux prestataires et infrastructures de soins que les membres des autres régimes. En effet, ceux-ci peuvent choisir n'importe quel prestataire de soins public ou privé sans enregistrement au préalable. Ceci n'est pas le cas pour les salariés du secteur privé et le reste de la population Thai qui sont limités à un réseau spécifique de prestataires de soins publiques sous leur régime dédié—SSS et UCS respectivement. Similairement, les migrants, à travers leur régime dédié le MHIS ne peuvent bénéficier de soins gratuits que dans l'hôpital où ils sont inscrits, limitant considérablement leur accès aux soins de santé. Ces différences peuvent entraîner des conséquences importantes en ce qui concerne l'équité et l'accessibilité géographique des soins, notamment pour les travailleurs de l'économie informelle ou les travailleurs migrants qui ont tendance à devoir s'éloigner fréquemment de leur domicile pour travailler. La création de régimes séparés pour différents types de population entraîne également une faible mutualisation des risques érodant la solidarité et la redistribution des ressources entre tous les membres de la société.

La couverture sanitaire universelle, basée sur l'équité et la solidarité ne sera atteinte que lorsque tous seront couverts et auront accès aux mêmes prestations de soins de santé. A cet égard, la mise en œuvre des socles de protection sociale dans le cadre de stratégies d'extension de la sécurité sociale doit donc assurer progressivement des niveaux plus élevés de protection au plus grand nombre de personnes possible pour garantir l'universalité de la couverture, selon les orientations des normes internationales de sécurité sociale.

Source: D'après BIT 2021d.

il convient de veiller tout particulièrement à ce qu'elles ne subventionnent pas l'informalité en soi, mais maintiennent et renforcent les incitations à passer de l'économie informelle à l'économie formelle afin de garantir des systèmes de protection sociale durables et équitables (voir la section 6.4 ci-dessous).

Les orientations figurant dans deux recommandations récemment adoptées (n^{os} 202 et 204) soulignent l'importance de parvenir à une couverture universelle de protection sociale pour tous. La recommandation n^o 202 préconise la mise en place de socles de protection sociale définis au niveau national dans le cadre de systèmes de sécurité sociale progressivement plus complets (voir encadré 1.15).

La recommandation n^o 204 fait écho à ce point important dans le cadre de stratégies plus larges visant à favoriser la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (voir encadré 1.16).

La recommandation n^o 204 met particulièrement en avant les liens importants entre les différents domaines politiques, qui devraient idéalement être combinés dans une approche intégrée (voir encadré 1.17). Une telle approche intégrée facilite la combinaison d'interventions de protection sociale et d'interventions politiques complémentaires afin de surmonter les difficultés liées à l'entrée dans le secteur formel et soutenir la transition vers l'économie formelle, notamment les politiques de l'emploi et du marché du travail, la réglementation du marché du travail et les politiques de marchés publics.

L'expérience de nombreux pays montre que des interventions politiques isolées ont peu de chances de réussir si les obstacles dans d'autres domaines politiques persistent. D'autre part, les stratégies intégrées de formalisation qui s'attaquent à un large éventail d'obstacles à la formalisation dans plusieurs domaines politiques conduisent à une véritable transformation des modèles d'emploi et à une extension marquée de la couverture de sécurité sociale. Par exemple, le Brésil a combiné des politiques visant à élargir la couverture de la protection sociale en facilitant l'accès aux régimes contributifs pour les travailleurs des zones rurales (pensions rurales), les travailleurs indépendants et les travailleurs des microentreprises.

► **Encadré 1.15. L'extension de la couverture de protection sociale: orientations tirées des normes internationales de sécurité sociale**

Les normes internationales du travail soulignent clairement l'importance de l'extension de la couverture de protection sociale. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (articles 22 et 25) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (articles 9 et 11) considèrent que la sécurité sociale, y compris l'assurance sociale, est un droit fondamental.

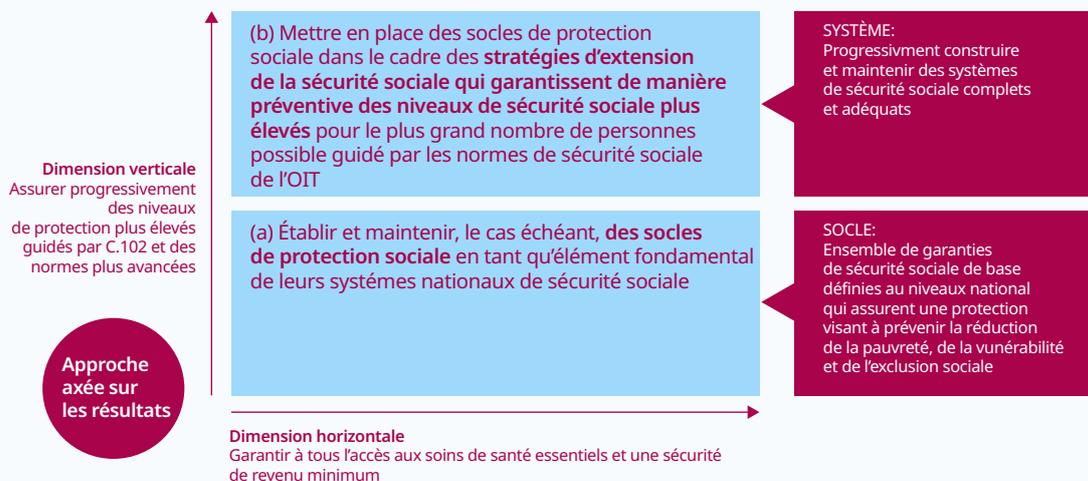
La recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012 fournit des orientations pour l'extension d'un niveau essentiel de sécurité sociale pour tous au moyen de socles de protection sociale définis au niveau national, y compris pour les travailleurs dans l'économie informelle. Cette recommandation complète les normes antérieures, notamment la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952.

La recommandation n° 202 appelle les 187 États Membres de l'OIT à «établir aussi vite que possible et maintenir leurs **socles de protection sociale** qui devraient comporter des garanties élémentaires de sécurité sociale. Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale» (paragraphe 4).

La mise en place de socles de protection sociale fait partie des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, qui devraient:

- a. «accorder la priorité à la mise en œuvre des **socles de protection** sociale en tant que point de départ pour les pays qui n'ont pas un niveau minimal de garanties de sécurité sociale et qu'élément fondamental de leurs systèmes nationaux de sécurité sociale;
- b. chercher à assurer des **niveaux plus élevés de protection** au plus grand nombre possible de personnes et aussi rapidement que possible, reflétant les capacités économiques et budgétaires des Membres» (paragraphe 13 (1)).

La recommandation souligne que « [l]es stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient s'appliquer aux personnes relevant tant de l'économie formelle que de l'économie informelle, soutenir la croissance de l'emploi formel et la réduction de l'informalité [...]» (paragraphe 15).



Source: D'après BIT 2017a; BIT 2017b.

► **Encadré 1.16. Principaux éléments de la recommandation n° 204**

La recommandation (no 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, reconnaît l'absence de protection des travailleurs dans l'économie informelle et fournit des orientations pour améliorer leur protection et faciliter les transitions vers l'économie formelle. Elle reconnaît aussi que les déficits de travail décent (dénier des droits au travail, absence de perspectives d'emploi de qualité, protection sociale inadéquate et absence de dialogue social) sont plus accentués dans l'économie informelle et que la plupart des travailleurs qui entrent dans l'économie informelle ne le font pas par choix, mais par manque de perspectives dans l'économie formelle et du fait de l'inexistence d'autres moyens de subsistance.

Reconnaissant la complexité de l'informalité, la recommandation couvre divers domaines politiques, y compris: les cadres juridiques et politiques; les politiques de l'emploi; les droits et la protection sociale; les incitations, la conformité et l'application; la liberté d'association, le dialogue social et le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs; et la collecte et le suivi des données.

Concernant la protection sociale, la recommandation appelle les pays à:

- Veiller à ce qu'un cadre de politiques intégrées soit «inclus dans les stratégies ou plans nationaux de développement ainsi que dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et les budgets, afin de faciliter la transition vers l'économie formelle, en tenant compte, s'il y a lieu, du rôle des différents niveaux de gouvernement» et en assurant une coordination étroite entre les organes et autorités concernés. Ce cadre politique intégré devrait porter sur **la mise en place de socles de protection sociale** lorsqu'ils n'existent pas et **l'extension de la couverture de la sécurité sociale** (paragraphe 10, 11 et 12);
- «progressivement étendre, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs dans l'économie informelle, **la sécurité sociale, la protection de la maternité**, des conditions de travail décentes et un salaire minimum qui tienne compte des besoins des travailleurs et considère les facteurs pertinents, notamment le coût de la vie et le niveau général des salaires dans le pays» (paragraphe 18);
- «accorder une attention particulière aux besoins et à la situation des personnes opérant dans l'économie informelle et de leur famille» pour **établir et maintenir des socles nationaux de protection sociale au sein de leur système de sécurité sociale** et favoriser la transition vers l'économie formelle (paragraphe 19);
- «étendre progressivement, par la transition vers l'économie formelle, la couverture de **l'assurance sociale** aux personnes opérant dans l'économie informelle et, si nécessaire, adapter les procédures administratives, les prestations et les cotisations, en tenant compte de [leur] capacité contributive» (paragraphe 20);
- Encourager la mise en place et l'accès à **des services abordables et de qualité pour la garde d'enfants et d'aide à la personne** «afin de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en matière d'entrepreneuriat et de possibilités d'emploi et de permettre la transition vers l'économie formelle» (paragraphe 21);
- «réduire les coûts de mise en conformité» en introduisant des **«dispositifs simplifiés de calcul et de paiement de l'impôt et des cotisations»** et **«améliorer l'accès à la couverture de sécurité sociale»** «[e]n ce qui concerne la formalisation des micro et petites unités économiques» (paragraphe 25).

Source: D'après BIT 2021d.

► **Encadré 1.17. Stratégie intégrée de l'OIT concernant le travail décent en vue de faciliter la transition vers la formalité**



Source: Adaptée de BIT 2013a.

► **Encadré 1.18. Les réponses de la protection sociale à la pandémie de COVID-19**

Compte tenu de l'impact à grande échelle de la crise sur les travailleurs de l'économie informelle, de nombreux pays ont mis en place des mesures d'urgence pour offrir une protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle et à leurs familles. Ces mesures consistent notamment à :

- Comblent les lacunes en matière de protection sociale de la santé et élargissent la protection financière, en particulier pour les personnes vulnérables à l'exclusion, tels que les groupes à faible revenu, les migrants, les personnes invalides ou atteintes de maladies chroniques (Chine, Mexique, Philippines, République de Corée, Thaïlande);
- Garantir au moins un niveau essentiel en matière de sécurité du revenu pour les personnes malades ou (auto)confinées (Équateur, République bolivarienne du Venezuela);
- Fournir une aide au revenu en renforçant l'adéquation des prestations, en avançant le versement des prestations, en assouplissant les conditions d'éligibilité et en étendant la couverture des régimes existants aux personnes qui n'étaient pas couvertes auparavant (Argentine, Bahamas, Costa Rica, Maroc, Pérou, Thaïlande), ou par l'intermédiaire de nouveaux programmes qui offrent une prestation universelle à l'ensemble de la population résidente (Hong-kong (Chine), Tuvalu) ou aux personnes qui ne sont pas couvertes par d'autres mécanismes (Togo, Thaïlande); et
- Adapter les procédures administratives grâce à des mécanismes d'identification et de distribution rapides et sûrs, tels que l'enregistrement sur mobile et en ligne et les partenariats avec des organisations de travailleurs informels (Brésil, Costa Rica, Inde, Thaïlande) (voir encadré 5.13).

Aux niveaux mondial et national, les organisations de travailleurs informels intensifient leurs efforts en matière de plaidoyer et appellent à la mise en œuvre de politiques de protection sociale dans le cadre d'un ensemble plus large à l'appui des travailleurs de l'économie informelle. La participation significative des partenaires sociaux et autres parties prenantes, y compris des organisations représentatives des travailleurs de l'économie informelle, est en fait cruciale pour garantir que la voix des travailleurs de l'économie informelle soit entendue et prise en compte dans les mesures adoptées pour faire face à la crise et relancer l'économie.

Source: BIT 2020a

► **Encadré 1.19. L'approche axée sur les soins primaires dans le cadre de la couverture santé**

Les soins de santé primaires sont le premier niveau de contact des individus avec le système de santé national et traitent donc la majorité des conditions auxquelles une communauté donnée fait face. Ceux-ci visent à maintenir et améliorer la santé physique et mentale des populations, ainsi que leur bien-être social à travers des services de santé holistiques, mariant les traitements, la promotion, et la prévention. La déclaration d'Alma-Ata adoptée à la Conférence internationale sur les soins de santé primaires le 12 septembre 1978 et réaffirmée par la déclaration d'Astana de 2018, a été la première à reconnaître l'approche axée sur les soins de santé primaires comme étant une approche efficace et économiquement rationnelle, vecteur de développement économique et social. En outre, cette approche reconnaît pleinement la nécessité d'une coordination intersectorielle étroite en vue d'agir sur les déterminants sociaux de la santé et donc la nécessité de mettre en synergie les investissements dans la santé et la protection sociale. Il s'agit donc d'une approche favorable à la réalisation des droits de l'Homme à la santé et à la sécurité sociale qui peut guider l'accès effectif aux soins de santé essentiels conformément à la recommandation n° 202 de l'OIT.

Les soins de santé primaires sont d'une particulière importance pour les travailleurs de l'économie informelle, ceux-ci souvent engagés dans des formes de travaux précaires qui accroît leur exposition aux risques de santé au travail. Les crises sanitaires telles Ebola et plus récemment celle de la COVID-19 ont mis en exergue l'importance de la protection sociale en santé mais également d'une approche holistique basée sur les déterminants sociaux pour assurer la santé physique et mentale ainsi que le bien-être des populations. En effet, les travailleurs de l'économie informelle, souvent sans couverture et ne disposant pas de dispositifs de travail alternatifs et sécuritaires tel le télétravail ont été particulièrement vulnérables au risque d'infection à la COVID-19. Les soins de santé primaires basés sur la prévention telles la vaccination et les interventions eau, assainissement et hygiène (ou WASH) proposent donc des interventions efficaces pour réduire le risque d'épidémie (OMS 2018). Les soins de santé primaires peuvent également jouer un rôle crucial en assurant la continuité des services de santé de routine lors des crises sanitaires en permettant de ne pas surcharger d'avantage les niveaux de soins secondaires (OMS 2018). A ce jour, l'application de l'approche axée sur les soins de santé primaires au sein des systèmes de santé nationaux n'est toujours pas une réalité dans bien des pays. Conformément à la convention n° 102 de l'OIT, cette approche peut être renforcée en bonifiant les paquets de soins dans ces pays pour y inclure au minimum, un ensemble de soins de santé primaires accessibles à l'ensemble de la population et répondant aux critères de disponibilité, d'adaptabilité, d'acceptabilité et de qualité.

Source: D'après BIT 2021d ; OMS 2018.

L'expérience de nombreux pays montre que des interventions politiques isolées ont peu de chances de réussir si les obstacles dans d'autres domaines politiques persistent. D'autre part, les stratégies intégrées de formalisation qui s'attaquent à un large éventail d'obstacles à la formalisation dans plusieurs domaines politiques conduisent à une véritable transformation des modèles d'emploi et à une extension marquée de la couverture de sécurité sociale. Par exemple, le Brésil a combiné des politiques visant à élargir la couverture de la protection sociale en facilitant l'accès aux régimes contributifs pour les travailleurs des zones rurales (pensions rurales), les travailleurs indépendants et les travailleurs des microentreprises.

Avec la crise du COVID-19, de nombreux gouvernements dans le monde ont été contraints d'étendre rapidement la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle en appliquant des mesures d'aide exceptionnelles (voir encadré 1.18). S'il est encore trop tôt pour déterminer si ces mesures

resteront temporaires ou si elles seront transformées en mécanismes durables pour combler les lacunes en matière de protection sociale, ces mesures politiques sans précédent qu'ont adoptées de nombreux gouvernements pour étendre la protection sociale peuvent constituer des points d'entrée importants en faveur de la mise en place de systèmes de protection sociale complets et intégrés, notamment de socles.

1.5.2 Principaux enseignements tirés pour l'extension de la couverture

L'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle nécessite une stratégie globale pour surmonter les différents obstacles. Dans la plupart des cas, une combinaison de différentes mesures sera nécessaire pour parvenir à une solution efficace, équitable et durable. Comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas d'approche unique; en effet, les solutions devront toujours répondre à des enjeux concrets et des réalités particulières. Cependant, certains enseignements tirés de l'expérience sont présentés ci-dessous et analysés en profondeur dans les chapitres suivants.

Promouvoir une stratégie globale et intégrée pour l'extension de la couverture

L'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle doit faire partie d'une stratégie nationale de protection sociale globale et intégrée, dirigée par le gouvernement et fondée sur des principes fondamentaux, notamment l'universalité de la protection; l'adéquation et la prévisibilité des prestations; la durabilité financière, budgétaire et économique; la non-discrimination, l'égalité hommes-femmes et la réactivité aux besoins spéciaux; la transparence et la fiabilité de l'administration; et le tripartisme. Une telle approche permet non seulement une plus grande mutualisation des risques, mais renforce également une approche de la protection sociale fondée sur le droit à la protection sociale, partie intégrante des droits fondamentaux et des normes internationales de sécurité sociale, afin de ne laisser personne de côté.

Répondre aux besoins prioritaires et concevoir des solutions adaptées

Les besoins des travailleurs informels peuvent différer, en fonction de leur statut social et familial ou de leur exposition à des types spécifiques de risques associés aux conditions ou à leur environnement de travail. Les prestations de protection sociale doivent être conçues de manière à répondre aux besoins prioritaires des travailleurs et couvrir à la fois les risques à court terme et les risques à long terme, et fournir des prestations et des services de qualité de manière transparente.

Renforcer la voix et la participation des travailleurs dans l'économie informelle est essentiel pour garantir une protection sociale adaptée aux besoins et à la situation des travailleurs dans l'économie informelle. Leur participation aux processus décisionnels peut contribuer à la mise en œuvre de solutions politiques adaptées à leurs besoins et à leur situation. En particulier, les gouvernements doivent veiller à ce que les points de vue des travailleurs et des employeurs soient reflétés dans la formulation de stratégies visant à étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle (BIT 2017d) (voir chapitre 2 pour plus de détails).

Sensibiliser, partager l'information et renforcer la confiance

La sensibilisation est importante pour informer les travailleurs et les entreprises sur la protection sociale et les avantages de la formalisation, notamment au moyen de campagnes d'éducation et de sensibilisation pour faire mieux connaître et comprendre le fonctionnement des régimes d'assurance sociale. Des programmes et des centres d'information, des lignes d'assistance, des publications, des brochures, des sites Web et des visites de bureaux pour l'emploi peuvent aussi être mis en place et adaptés aux besoins et aux circonstances de catégories spécifiques de travailleurs et d'employeurs.

De plus, il importe de veiller à ce que les travailleurs et la population en général aient accès à des canaux de communication adéquats et reçoivent des informations sur le niveau des prestations disponibles.

Les informations peuvent être fournies grâce à des campagnes d'information ou des plateformes en ligne (plus courantes dans les pays développés) qui donneront aux bénéficiaires la possibilité de se renseigner sur les conditions d'éligibilité, les droits, les devoirs et les aides (voir chapitre 3 pour plus de détails).

Étendre la couverture juridique et adapter le cadre juridique

Il est nécessaire de s'assurer que les cadres juridiques sont appropriés et adaptés aux besoins des travailleurs et des employeurs et encouragent la transition vers l'économie formelle. D'après un examen des cadres juridiques et de leurs applications pour identifier les lacunes en matière de couverture, l'adaptation des mécanismes de protection sociale aux réalités du marché du travail et l'inclusion de catégories de travailleurs qui opèrent en dehors d'une relation de travail sont essentielles pour couvrir un plus grand groupe de travailleurs (voir chapitre 4 pour plus de détails).

Simplifier les procédures administratives

Afin de dépasser les enjeux liés à la couverture, les procédures administratives peuvent être simplifiées – y compris l'enregistrement des entreprises et des travailleurs et le paiement des impôts et des cotisations – pourvu qu'elles soient adaptées aux besoins et aux capacités du groupe cible. À cet égard, il est essentiel de faciliter l'accès à l'administration (par exemple en créant davantage de points d'accès physiques, en ligne ou mobiles); de simplifier les procédures et de réduire le nombre de documents requis; de mettre en commun différents services administratifs dans des services à guichet unique; et de simplifier les mécanismes de paiement de l'impôt et des cotisations (voir chapitre 5 pour plus de détails).

Prendre en compte la capacité financière des travailleurs dans l'économie informelle

Étant donné que les revenus de la grande majorité des travailleurs dans l'économie informelle sont plutôt faibles, leurs capacités contributives sont limitées. La phase de conception des régimes doit donc tenir compte de la capacité contributive des travailleurs et produire des mécanismes appropriés pour adapter les taux et les barèmes de cotisation. La combinaison de régimes contributifs et non contributifs ou le subventionnement des cotisations pour les personnes ayant des capacités contributives limitées peuvent aider à surmonter ces obstacles (voir chapitre 6 pour plus de détails).

Faciliter l'application de la loi et améliorer la conformité

Il est essentiel de garantir le respect du cadre juridique afin d'appliquer la loi de manière uniforme et de garantir un environnement concurrentiel équitable pour les entreprises. À cet égard, les inspections du travail et de la sécurité sociale doivent être mieux adaptées à la situation dans les secteurs à forte prévalence d'emploi informel. Il convient de trouver un bon équilibre entre les sanctions et les incitations (voir chapitre 7 pour plus de détails).

Compléter l'extension de la couverture contributive par des régimes non contributifs et établir des socles nationaux de protection sociale

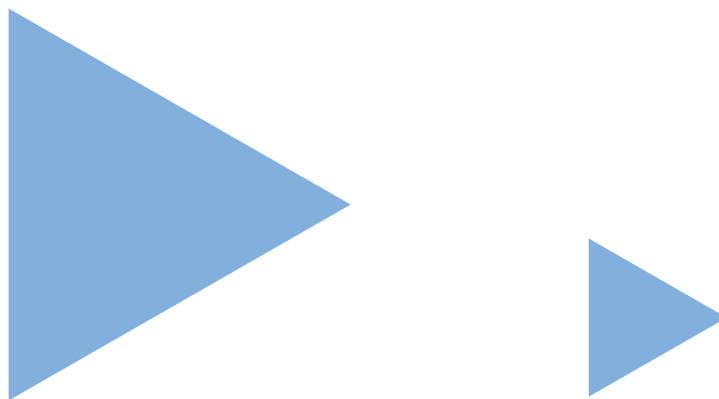
Afin de garantir un niveau de protection essentiel et d'éviter l'exclusion des groupes de travailleurs qui n'ont accès à aucun autre mécanisme, en particulier les groupes à faible revenu dans l'économie informelle, l'extension de la couverture contributive de la protection sociale doit être complétée par des efforts en vue de renforcer les régimes non contributifs. De nombreux pays qui ont combiné des régimes contributifs et non contributifs ont réussi à étendre considérablement la couverture et à garantir un niveau essentiel de protection sociale pour tous, tout en offrant progressivement des niveaux de protection plus élevés aux personnes ayant des capacités contributives. Compte tenu de la forte mobilité de la main-d'œuvre de l'économie informelle, il est essentiel d'assurer une coordination efficace entre les prestations contributives et non contributives pour la couverture continue des travailleurs.

Inclure l'accès à la protection sociale dans une approche intégrée pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

L'extension de la couverture de protection sociale est un élément important de stratégies plus larges visant à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. Le fait de mettre en relation différents domaines politiques et de renforcer les synergies peut multiplier les impacts positifs. Par exemple, des programmes de formation et de perfectionnement des compétences qui offrent une protection sociale peuvent œuvrer en faveur de la productivité des travailleurs et améliorer leur employabilité. En outre, des politiques d'entreprise qui promeuvent des entreprises durables et un environnement commercial propice peuvent améliorer la productivité des MPE, faciliter leur transition vers l'économie formelle et créer des conditions favorables pour la formalisation de leurs travailleurs (voir chapitre 7 pour plus de détails).

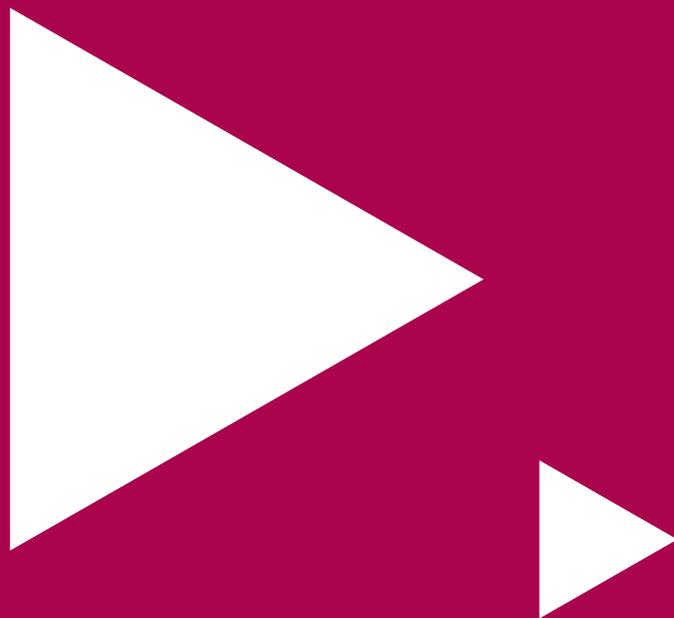
► Lectures supplémentaires sur les enjeux et les possibilités concernant l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle

- Holmes et Scott 2016. [Extending social insurance to informal workers: A gender analysis.](#)
- BIT 2013c. [Économie informelle et travail décent: Guide de ressources sur les politiques: Soutenir les transitions vers la formalité.](#)
- BIT 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- BIT 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable.](#)
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022: La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur.](#)
- BIT 2019i. [Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique – Troisième édition.](#)
- OCDE et BIT 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy](#), voir notamment le chapitre 4.
- RNSF 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)



▶ 2

**Mettre en place des
stratégies d'extension
de la couverture de
protection sociale**



► Questions clés

- Comment identifier les lacunes en matière de couverture de la protection sociale et les besoins prioritaires des travailleurs dans l'économie informelle? Comment identifier les principaux obstacles à une couverture plus large de la protection sociale?
- Comment parvenir à une couverture universelle grâce à une combinaison de différents mécanismes de financement, y compris des mécanismes contributifs et non contributifs?
- Comment adapter les régimes contributifs aux besoins et à la situation des travailleurs dans l'économie informelle? En particulier, comment les concevoir de manière à répondre à leurs capacités contributives? L'extension de la couverture doit-elle privilégier la couverture obligatoire ou volontaire?
- Comment formuler des stratégies d'extension de la couverture grâce à un processus de dialogue national? Quelles sont les règles en matière de suivi et d'examens réguliers? Comment garantir que les travailleurs dans l'économie informelle peuvent s'exprimer et participer?

► Messages clés

- L'extension de la couverture de la sécurité sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle nécessite une compréhension globale de la situation des différents groupes de travailleurs, des risques auxquels ils sont exposés et des différents facteurs contribuant à leur vulnérabilité.
- La formulation de stratégies d'extension de la couverture de protection sociale doit se fonder sur un diagnostic approfondi de la situation et des besoins des travailleurs dans l'économie informelle et tenir compte de la diversité des contextes et des besoins, qui dépendent, entre autres facteurs, de leur statut d'emploi et du secteur d'activité.
- Lors de la formulation des stratégies d'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle, certains choix politiques fondamentaux doivent être faits, notamment en ce qui concerne: la mesure dans laquelle les mécanismes de protection doivent être contributifs ou non; la possibilité de mettre en place une couverture obligatoire dans des circonstances spécifiques; et la capacité à assurer la coordination des différents mécanismes de protection au sein du système plus large de protection sociale.
- La formulation de stratégies d'extension doit reposer sur un dialogue qui inclut la voix et la participation des travailleurs dans l'économie informelle.
- La mise en œuvre des stratégies d'extension doit faire l'objet d'un suivi régulier, conformément à la recommandation n° 202.

2.1 Formuler des stratégies fondées sur une approche factuelle et participative

2.1.1 Du diagnostic au suivi: une approche progressive

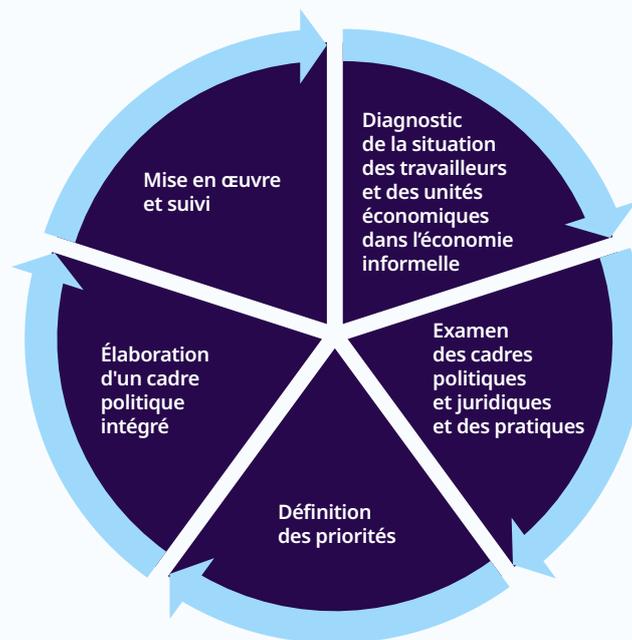
L'extension de la couverture de sécurité sociale des travailleurs dans l'économie informelle nécessite une compréhension globale de la situation des différents groupes de travailleurs, des risques auxquels ils sont exposés et des différents facteurs contribuant à leur vulnérabilité. Ce chapitre aborde certains des éléments clés qui doivent orienter la formulation des stratégies nationales en vue de l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle. Bien qu'elles puissent être isolées, elles font généralement partie des stratégies nationales de protection sociale ou des stratégies nationales pour favoriser les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle. Dans tous les cas, elles doivent suivre les directives énoncées dans la recommandation n° 202 (voir encadré 2.2) et la recommandation n° 204 (voir encadré 1.15).

L'expérience internationale montre qu'une approche progressive constitue un cadre propice à la formulation des politiques et à leur mise en œuvre (voir encadré 2.1), notamment:

- 1. Un diagnostic de la situation des travailleurs et des unités économiques dans l'économie informelle:** identification des lacunes et des obstacles relatifs à la couverture et pour différentes catégories de travailleurs, femmes et hommes; et situation des unités économiques du secteur informel (productivité et capacité contributive). Cette évaluation doit reposer sur des données quantitatives et qualitatives détaillées et complétées par une évaluation plus large du marché du travail et de la situation macroéconomique aux niveaux national ou local.
- 2. Un examen des cadres et pratiques réglementaires et politiques:** il se concentre en particulier sur l'identification et l'analyse des obstacles à la couverture et identifie les solutions pour une réforme éventuelle, en tenant compte des besoins prioritaires et de la diversité des situations des personnes opérant dans l'économie informelle (voir section 2.2 ci-dessous).
- 3. La définition des priorités** pour identifier et sélectionner les options politiques et convenir d'une séquence d'actions et de délais pour l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle (voir section 2.3 ci-dessous).
- 4. L'élaboration d'un cadre politique intégré** garantissant la cohérence des politiques et un cadre institutionnel efficace.
- 5. La mise en œuvre et le suivi**, y compris un système de suivi et d'évaluation et une évaluation de l'impact, qui serviront aussi à produire un examen régulier – voire un ajustement – du cadre politique (voir section 2.4 ci-dessous).

Il importe que le processus soit participatif et implique à la fois les représentants des travailleurs et des employeurs et les autres parties prenantes concernées.

► **Encadré 2.1. Cycle politique pour l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et l'accompagnement de leur transition vers l'économie formelle**



La définition d'objectifs et l'identification des lacunes en matière de couverture de la protection sociale et des besoins prioritaires garantissent que la formulation des options politiques repose sur un diagnostic solide de la situation et des besoins des travailleurs dans l'économie informelle (voir section 2.2 ci-dessous). Un tel diagnostic doit tenir compte de l'énorme diversité des situations des travailleurs dans l'économie informelle, qui dépendent, entre autres facteurs, de leur statut d'emploi et de leur secteur d'activité. Afin d'illustrer cette diversité, le présent guide abordera les cas de cinq catégories de travailleurs opérant souvent dans le secteur informel: a) les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs

► **Encadré 2.2. Extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: Orientations fournies par la recommandation n° 202**

La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012 fournit des orientations pour la **formulation de stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale**, comme suit:

13(1). Les Membres devraient **formuler et mettre en œuvre des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale** basées sur des **consultations nationales, et ce par le biais d'un dialogue social effectif et d'une participation sociale**.

Les stratégies nationales devraient:

- a. **Accorder la priorité à la mise en œuvre des socles de protection sociale** en tant que point de départ pour les pays qui n'ont pas un niveau minimal de garanties de sécurité sociale et qu'élément fondamental de leurs systèmes nationaux de sécurité sociale; et
 - b. **Chercher à assurer des niveaux plus élevés de protection** au plus grand nombre possible de personnes et aussi rapidement que possible, reflétant les capacités économiques et budgétaires des Membres.
- (2). À cette fin, les membres devraient **progressivement édifier et maintenir des systèmes de sécurité sociale complets et adéquats**, cohérents avec les objectifs des politiques nationales et chercher à articuler les politiques de sécurité sociale avec les autres politiques publiques.

14. Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre les stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, les Membres devraient:

- a. **Fixer des objectifs** reflétant les priorités nationales;
- b. **Identifier les lacunes** et les obstacles en matière de protection;
- c. **Chercher à combler ces lacunes** par le biais de régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, à caractère contributif, non contributif ou les deux, y compris en étendant les régimes contributifs existants à toutes les personnes concernées ayant une capacité contributive;
- d. **Compléter** la sécurité sociale par des politiques actives du marché du travail, y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures, selon qu'il convient;
- e. **Préciser les besoins financiers** et les ressources, ainsi que les délais et les étapes pour la réalisation progressive des objectifs;
- f. **Mieux faire connaître** leurs socles de protection sociale et leurs stratégies d'extension et lancer des programmes d'information, y compris dans le cadre du dialogue social.

15. Les stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient **s'appliquer aux personnes relevant tant de l'économie formelle que de l'économie informelle, soutenir la croissance de l'emploi formel et la réduction de l'informalité**, s'inscrire dans les plans de développement économique, social et environnemental des Membres et favoriser leur mise en œuvre.

16. Les stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient assurer un appui aux **groupes défavorisés et aux personnes ayant des besoins spécifiques**.

17. Lorsqu'ils établissent des systèmes complets de sécurité sociale qui reflètent les objectifs, les priorités et les capacités économiques et budgétaires au plan national, les Membres devraient **viser à assurer la gamme et le niveau des prestations prévues dans la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952**, ou dans d'autres conventions et recommandations de l'OIT relatives à la sécurité sociale comportant des normes plus avancées.

18. Les Membres devraient envisager de ratifier la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, dès que la situation nationale le permet. Les Membres devraient en outre, envisager, selon le cas, de ratifier ou de donner effet à d'autres conventions et recommandations de l'OIT relatives à la sécurité sociale comportant des normes plus avancées. »

à leur propre compte; b) les travailleurs des MPE; c) les travailleurs agricoles; d) les travailleurs du secteur de la construction; et e) les travailleurs domestiques.

Lors de la formulation de stratégies d'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle, certains choix politiques fondamentaux doivent être faits. La section 2.3 examine certains de ces choix, en particulier: la relation entre les régimes contributifs et non contributifs; leurs forces et leurs faiblesses respectives; leur coordination au sein de systèmes de sécurité sociale complets; et la question de savoir si les stratégies d'extension de la couverture doivent accorder la priorité à la couverture obligatoire ou volontaire.

2.1.2 Aborder l'extension de la couverture dans les dialogues nationaux d'évaluations

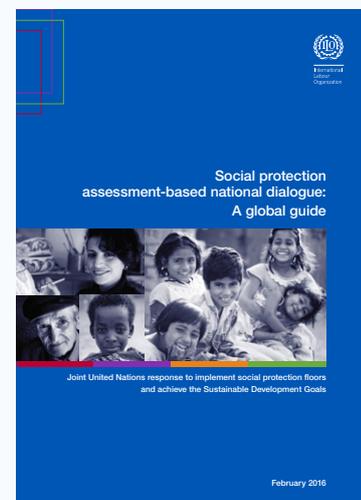
De nombreux pays choisissent d'avoir recours à un processus de dialogue national d'évaluation (*assessment-based national dialogue* (ABND)) pour formuler leurs stratégies nationales de protection sociale ou de sécurité sociale et construire leurs systèmes de protection sociale, y compris les socles (BIT 2017a). Le processus ABND offre un cadre structuré pour un dialogue national qui garantit la participation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes et une discussion informée sur les différentes options politiques (BIT 2016c; voir aussi encadré 2.3).

► Encadré 2.3. Approche de dialogue national d'évaluation

Le dialogue national d'évaluation (ABND) est un processus à l'appui des dialogues nationaux à travers divers moyens. Il permet notamment: de faire le bilan des réalités existantes en matière de protection sociale; de comprendre quels éléments des socles nationaux de protection sociale sont déjà en place; et d'identifier les lacunes en matière de politiques et de mise en œuvre (BIT 2016h). Le BIT a élaboré un guide dans lequel figurent les connaissances et l'expertise nécessaires pour mener à bien des exercices ABND et des études de cas dans les pays concernés. L'exercice ABND est la première étape vers la mise en œuvre d'un socle de protection sociale défini au niveau national dans le cadre d'un système de protection sociale complet. Le calendrier du processus ABND varie, mais se déroule généralement sur une période de dix-huit mois (notamment en Indonésie, en Mongolie et en Thaïlande).

Le processus ABND comprend trois étapes: 1) la construction de la matrice d'évaluation, 2) la définition des options de politique de coûts; et 3) la finalisation et l'approbation. La matrice d'évaluation répertorie et décrit les régimes de protection sociale existants, en particulier ceux liés aux garanties des socles de protection sociale en matière de santé, de famille, de travail et de vieillesse (voir aussi la liste de contrôle 2.3). La matrice doit être préparée lors d'ateliers réunissant toutes les parties prenantes concernées. Après avoir développé la matrice et identifié les schémas existants et l'orientation de la réforme, les parties prenantes passent à l'étape suivante et analysent les coûts de mise en œuvre. Le modèle de protocole d'évaluation rapide de l'OIT peut prendre en charge le coût initial des options politiques; il propose une projection sur dix ans des estimations de coûts pour les discussions sur l'espace budgétaire et les réaffectations budgétaires du gouvernement. La dernière étape consiste à diffuser les recommandations auprès des représentants du gouvernement, des travailleurs et des employeurs et les organisations de la société civile afin de valider le rapport sur le plan technique et de l'approuver politiquement.

Source: D'après BIT 2016h.



L'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle étant souvent l'une des principales priorités des stratégies nationales de protection sociale, il est essentiel de baser ces dialogues nationaux sur une évaluation approfondie de la situation des travailleurs dans l'économie informelle et des obstacles existants à l'extension de la couverture. Les sections suivantes présentent des informations et des outils supplémentaires sur la participation de toutes les parties prenantes, y compris les travailleurs dans l'économie informelle (section 2.1.3); l'identification des lacunes en matière de couverture et des besoins prioritaires (section 2.2); la conception de solutions politiques (section 2.3); ainsi que les mesures de suivi et les examens réguliers (section 2.4).

2.1.3 Assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées: participation et représentation

La formulation de stratégies en vue d'étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle doit reposer sur un large dialogue national tenant compte des différentes perspectives du gouvernement, des travailleurs et des employeurs et des autres parties prenantes.

La participation significative et effective des travailleurs et des employeurs à l'économie informelle est une condition préalable essentielle à la formulation de stratégies d'extension de la couverture. Les représentants des travailleurs et de leurs employeurs doivent se faire entendre lorsqu'il s'agit d'identifier les lacunes et les priorités en matière de couverture, ainsi que de formuler des options politiques possibles.

► Encadré 2.4. Orientations pour assurer la participation des parties prenantes concernées dans les recommandations no 202 et 204

Les recommandations n° 202 et 204 de l'OIT traitent de la participation des parties prenantes concernées à l'élaboration de politiques d'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle. Les orientations fournies par les deux recommandations soulignent le rôle important des mécanismes bipartites et tripartites de dialogue social à l'appui de la participation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, et reconnaissent l'importance de mener des consultations plus larges avec toutes les personnes concernées.

La recommandation n° 202 est fondée sur le principe de la «participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées» (paragraphe 3 r)). Cette participation est essentielle, notamment en ce qui concerne:

- La définition des garanties élémentaires de sécurité sociale qui constituent le socle de protection sociale défini au niveau national (paragraphe 8);
- La formulation et la mise en œuvre de stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale (paragraphe 13 à 14); et
- Le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des systèmes de protection sociale, y compris les socles (paragraphe 19).

La recommandation n° 204 souligne l'importance de permettre aux acteurs dans l'économie informelle de jouir de la liberté d'association et du droit de négociation collective (paragraphe 31 à 32); encourage les organisations d'employeurs et de travailleurs à «étendre aux travailleurs et aux unités économiques dans l'économie informelle la possibilité de s'affilier et d'accéder à leurs services» (paragr. 33); et reconnaît la nécessité de consultation et de participation active des «organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives [...] qui devraient compter dans leurs rangs, conformément à la pratique nationale, les représentants d'organisations représentatives dont les membres sont des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle» dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes pertinents de l'économie informelle (paragr. 34).

► Liste de contrôle 2.1. Assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées au dialogue national

- Les stratégies nationales de protection sociale sont-elles formulées sur la base d'un dialogue national comprenant des représentants des travailleurs de différents secteurs dans l'économie informelle?
- Ces représentants ont-ils les capacités suffisantes pour participer au dialogue et représenter les travailleurs?
- Quelles mesures pourrait-on prendre pour faciliter l'organisation des travailleurs dans l'économie informelle et leur participation aux dialogues nationaux?

Leur point de vue et leur participation sont essentiels pour instaurer la confiance et le soutien du public et garantir un sentiment d'appropriation (BIT 2013c). Conformément aux orientations fournies par les recommandations n° 202 et 204 (voir encadré 2.4), il est donc essentiel de garantir la participation des travailleurs et des unités économiques dans l'économie informelle (BIT 2020k).

2.2 Identification des lacunes en matière de couverture de protection sociale et des besoins prioritaires

L'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle doit commencer par une évaluation éclairée des lacunes actuelles en matière de couverture de la protection sociale et des besoins prioritaires et tenir compte des besoins essentiels et de la diversité des situations des personnes opérant dans l'économie informelle.

2.2.1 Identifier les lacunes en matière de protection sociale et les obstacles à la couverture

Afin d'élaborer une stratégie visant à améliorer la couverture de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle, il importe de mieux comprendre les obstacles existants à la couverture de la protection sociale pour des groupes spécifiques de travailleurs dans l'économie informelle.

Afin de procéder à l'identification systématique des lacunes en matière de protection sociale et des obstacles à la couverture, une matrice d'évaluation élargie (voir liste de contrôle 2.3) peut être utilisée en complément de la matrice d'évaluation du socle de protection sociale utilisée dans le cadre d'un processus ABND (BIT 2016h). Cette évaluation peut être réalisée dans le cadre d'un processus de dialogue national (voir chapitre 8) ou d'un exercice distinct.

La matrice d'évaluation offre un cadre détaillé pour l'analyse de la situation actuelle, des lacunes en matière de protection sociale et des obstacles à la couverture. Compte tenu de la diversité des travailleurs dans l'économie informelle, la matrice d'évaluation doit être conçue pour des groupes spécifiques de travailleurs, tels que les travailleurs indépendants dans un secteur spécifique, les travailleurs domestiques ou les travailleurs agricoles, aussi précisément que possible. Dans la mesure du possible, elle doit reposer sur des informations statistiques disponibles aux niveaux national ou international (BIT 2019i).

▶ Liste de contrôle 2.2. Identifier les lacunes en matière de protection sociale chez les travailleurs dans l'économie informelle

- ▶ Quelles sont les lacunes de protection sociale pour les différentes catégories de travailleurs dans l'économie informelle?
 - ▶ Faire la distinction entre les différentes catégories de travailleurs, tels que les salariés, les travailleurs indépendants et les travailleurs de différents secteurs et professions (par exemple les travailleurs agricoles, les travailleurs domestiques) afin de refléter les diverses situations des travailleurs dans l'économie informelle (voir la section 2.2.3 ci-dessous).
 - ▶ Tenir compte des différentes situations et expériences des femmes et des hommes, des différents groupes d'âge, des populations urbaines et rurales, des personnes handicapées, des travailleurs migrants et d'autres groupes particulièrement vulnérables.
 - ▶ Identifier les éventuels obstacles à la couverture et à la formalisation de la sécurité sociale, y compris les obstacles législatifs, administratifs, financiers et autres.
- ▶ Les données existantes donnent-elles une image précise et détaillée de la situation de la population en matière d'emploi informel et de couverture de protection sociale? Afin de renforcer la base de connaissances, il faudra éventuellement exploiter d'autres sources de données disponibles, notamment:
 - ▶ Les enquêtes sur la population active;
 - ▶ Les enquêtes sur la consommation ou le revenu des ménages;
 - ▶ Les enquêtes sur la santé;
 - ▶ Les recensements;
 - ▶ Les enquêtes sur les entreprises;
 - ▶ Les données administratives obtenues auprès des ministères et des institutions de sécurité sociale.
- ▶ Quelles lacunes de protection sociale ont été identifiées par les travailleurs eux-mêmes? Quels obstacles à la protection ont-ils identifiés? Quels domaines de protection ont-ils identifiés comme étant prioritaires? Ces informations peuvent être obtenues par un ou plusieurs des canaux suivants (voir la section 2.1.3 ci-dessus):
 - ▶ Les consultations avec des organisations formelles ou informelles de travailleurs informels (syndicats, associations);
 - ▶ Les enquêtes auprès des travailleurs dans l'économie informelle; et
 - ▶ Les discussions de groupe avec des travailleurs dans l'économie informelle.

La matrice d'évaluation contient les éléments suivants:

- ▶ **Objectifs:** Quels sont les objectifs et priorités fixés d'après les priorités nationales et les obligations internationales?
- ▶ **Situation actuelle:** Quelle est la situation politique actuelle, en particulier en ce qui concerne les régimes et programmes disponibles?

- ▶ **Existant:** Quels sont les régimes et les programmes qui existent actuellement? Quelles sont leurs principales caractéristiques (totalement ou partiellement contributifs ou non contributifs/ financés par l'impôt, couverture géographique et personnelle, structures institutionnelles, etc.)?
- ▶ **Planifié:** Quelles sont les réformes déjà envisagées dans un avenir proche? Faut-il réformer les régimes ou programmes existants ou en introduire de nouveaux?
- ▶ **Lacunes politiques:** Dans quels cas certains groupes de travailleurs dans l'économie informelle sont-ils privés de couverture par le cadre politique et juridique actuel?
 - ▶ **Obstacles juridiques:** Le cadre juridique existant exclut-il totalement des groupes spécifiques de travailleurs? Certaines dispositions légales (par exemple, seuils minimaux pour la taille de l'entreprise, temps de travail, salaire, etc.) finissent-elles par exclure les travailleurs de la couverture juridique? (voir chapitre 4 pour plus de détails).
 - ▶ **Autres lacunes politiques:** D'autres lacunes contribuent-elles à l'exclusion de la couverture? Y a-t-il un équilibre approprié entre les régimes et programmes contributifs, partiellement contributifs et non contributifs et sont-ils correctement coordonnés?
- ▶ **Lacunes en matière de mise en œuvre:** Quels problèmes entravent la mise en œuvre du cadre juridique et politique existant et privent des groupes spécifiques de travailleurs d'une couverture effective?
 - ▶ **Obstacles financiers:** Quels obstacles financiers entravent l'extension de la couverture à des groupes spécifiques de travailleurs? Les mécanismes de financement sont-ils conformes à la capacité contributive des travailleurs et de leurs employeurs? Les calendriers et les procédures de paiement des cotisations sont-ils adaptés à leurs besoins et à leur situation? (voir chapitre 6 pour plus de détails).
 - ▶ **Obstacles administratifs:** Quels obstacles administratifs entravent la couverture de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle? (voir chapitre 5 pour plus de détails).
 - ▶ **Lacunes en matière d'application:** Dans quelle mesure un manque d'application entrave-t-il la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle? Quels sont les obstacles et les lacunes spécifiques à cet égard? Que pourrait-on faire pour améliorer la conformité? (voir chapitre 7 pour plus de détails).
 - ▶ **Autres obstacles:** Quelles autres lacunes en matière de mise en œuvre entravent la couverture de la protection sociale de groupes spécifiques de travailleurs? Elles peuvent inclure un manque de sensibilisation ou de confiance, ou d'autres facteurs qui n'ont jamais été pris en compte (voir chapitre 3 pour plus de détails).
- ▶ **Recommandations politiques (options politiques):** Quelles options politiques permettraient de combler les lacunes en matière de politiques et de mise en œuvre et d'étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle? Ces options politiques initiales doivent faire l'objet d'une évaluation plus détaillée quant à leur faisabilité financière, administrative et politique.

La matrice figurant dans la liste de contrôle 2.3 ci-dessous doit être utilisée à l'appui de l'évaluation de l'état actuel de la couverture des travailleurs dans l'économie informelle et de l'identification des lacunes et des obstacles politiques.

► Liste de contrôle 2.3. Matrice d'évaluation élargie pour l'identification des lacunes et des obstacles à la couverture de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle

	Objectifs	Situation actuelle		Lacunes politiques		Obstacles à la mise en œuvre				Recommandations (options politiques)	
		Dispositions existantes	Planification (Stratégie)	Lacunes politiques globales	Obstacles juridiques	Obstacles financiers	Obstacles administratifs	Lacunes dans l'application	Autres obstacles		
Santé											
Protection financière											
Autres aspects de l'accès à la santé											
Sécurité du revenu											
Enfants											
Prestations en espèces et quasi-espèces											
Services de garde d'enfants											
Personnes en âge de travailler											
Maternité											
Accident du travail											
Maladie											
Invalidité											
Chômage ou perte de moyens de subsistance											
Autres prestations											
Personnes âgées											
Pension de vieillesse											
Autres prestations											

Source: D'après Bonnet *et al.*, 2012; BIT, 2012a.

2.2.2 Identifier les besoins prioritaires

Les travailleurs dans l'économie informelle sont particulièrement exposés aux risques sociaux et fragilisés par l'absence de protection sociale pour eux-mêmes et leurs familles. Ces risques peuvent affecter la capacité de générer des revenus et la productivité des travailleurs dans l'économie informelle et constituent donc non seulement un risque social, mais aussi un risque économique pour leurs moyens de subsistance (BIT 2017e; RNSF 2017).

En fonction du contexte et des mécanismes de protection déjà disponibles, il faudra accorder la priorité à plusieurs domaines de protection sociale en vue de l'extension de la couverture de sécurité sociale, comme expliqué ci-dessous.

Protection de la santé. Assurer un accès effectif aux soins de santé grâce à une protection adéquate de la santé est essentiel pour les travailleurs dans l'économie informelle. Les frais engagés pour la santé restent l'une des principales causes de pauvreté. Ces dernières années, les efforts accrus pour parvenir à une couverture de santé universelle ont donné lieu à d'importants progrès, notamment grâce à l'extension de l'assurance-maladie sociale et des mécanismes de subvention pour les groupes à faible revenu, mais les lacunes subsistent, et de nombreux travailleurs dans l'économie informelle et leurs familles sont encore privés de protection (BIT 2014i; BIT 2017e; OMS et Banque mondiale 2017).

Risques liés à la maternité. Les risques liés à la grossesse et à l'accouchement représentent une menace pour la plupart des femmes employées dans l'économie informelle. Les régimes de protection sociale en santé assurant la couverture des soins médicaux curatifs et préventifs et la sécurité du revenu en cas de grossesse protègent les femmes et les enfants des difficultés économiques et des risques sanitaires pendant la maternité. Les mesures de protection de la maternité comprennent entre autres les congés de maternité, le remplacement du revenu et les soins de santé maternelle et infantile. A ce jour, plus de 50% des travailleuses au niveau mondial ne bénéficient pas de sécurité de revenu en cas de grossesse. Beaucoup de celles-ci travaillent dans l'économie informelle et la plupart d'entre elles vivent dans des pays à faibles et moyens revenus. Garantir un accès efficace aux soins de maternité est un élément essentiel de toute stratégie visant à améliorer la protection de la maternité pour les femmes dans l'économie informelle (BIT 2014c; BIT 2017e, chap. 3.2). En effet, la recommandation n° 202 souligne l'importance des soins de maternité et préconise des soins médicaux prénatals et postnatals gratuits pour les plus vulnérables (paragr.8 a)). En outre, les prestations en espèces sont importantes et favorisent: le repos et la récupération des travailleuses dans l'économie informelle après l'accouchement; l'allaitement; la prévention des risques pour la santé des femmes et de leurs enfants; et la sécurité du revenu des femmes et de leurs familles pendant cette période critique (BIT 2016c). Pour la plupart des travailleurs dans l'économie informelle, le congé de maternité n'est pas pris en charge par des prestations en espèces, ce qui entraîne une perte de revenu pour les femmes au cours des dernières étapes de leur grossesse ou après l'accouchement. L'absence de garanties de revenus pendant cette période oblige de nombreuses femmes à retourner au travail prématurément, mettant en danger leur vie et celle de leurs enfants (BIT 2017e).

Accidents du travail et maladies professionnelles. De nombreux travailleurs dans l'économie informelle sont particulièrement exposés au risque d'accidents du travail ou de maladies professionnelles tout au long de leur vie professionnelle. Ces risques sont particulièrement élevés lorsque les mécanismes de prévention visant à promouvoir la sécurité et la santé au travail sont faibles ou inexistants (Alfers, Lund et Moussié 2017; Lund 2012). L'absence de mesures de prévention et de protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles met en danger la majorité des travailleurs informels qui sont exclus des cadres juridiques nationaux. L'extension de la protection contre les accidents du travail aux travailleurs dans l'économie informelle et les mécanismes de prévention peuvent jouer un rôle clé dans la préservation et la restauration des capacités productives des travailleurs, faciliter l'accès aux soins de santé et à la réadaptation et garantir la sécurité du revenu (BIT 2017e, chap. 3.4).

► **Encadré 2.5. Lignes directrices pour l'extension de la protection de maternité aux travailleuses de l'économie informelle.**

Les normes internationales de sécurité sociale et les expériences mondiales en matière d'extension de la couverture offrent des lignes directrices et d'important enseignements pour l'extension de la protection de la maternité aux travailleuses de l'économie informelle.

- **Universalité de la protection:** L'adhésion aux régimes de protection de la maternité devrait idéalement être obligatoire, sans période d'attente et couvrir toutes les résidentes, y compris les femmes sans emploi et les femmes migrantes.
- **Etendue de la protection:** Le panier de soins pour les soins de maternité devrait être explicite, inscrit dans la loi et sans ticket modérateur. Lorsque payant, les soins médicaux prénataux et postnataux pour les plus vulnérables devrait être gratuits (R.102, Para. 8(a)). En cas de remplacement du revenu, les prestations de maternité en espèces ne devraient pas être inférieures à deux tiers de la rémunération antérieure (ou comparables) et devraient couvrir une période d'au moins 14 semaines (C.183, Arts 4 and 6).
- **Financement collectif:** La combinaison du financement par les cotisations sociales et par l'impôt des régimes de protection de la maternité devrait être priorisée car s'appuyer uniquement sur la responsabilité des employeurs peut avoir des effets négatifs tels que la discrimination à l'embauche des femmes en âge de procréer ou enceintes mais également l'embauche des femmes uniquement dans des formes d'emploi précaires qui souvent, ne sont pas légalement soumises au prestations de maternité en espèces ou de santé. Tel est souvent le cas pour les travailleurs occasionnels ou ceux œuvrant dans l'économie informelle. Cela risque de perpétuer les inégalités entre les sexes et la discrimination dont sont déjà disproportionnellement victimes les femmes dans le monde du travail.
- **Mécanismes de paiement des prestataires de soins adéquats:** Malgré les exemptions de frais pour les soins maternels dans de nombreux pays, les paiements directs persistent, ceux-ci étant souvent attribués à des retards dans le remboursement des prestataires de soins par les institutions de protection sociale (au Ghana par exemple). Afin de remédier à cette problématique, le Burkina Faso, paie les prestataires de soins de manière prospective depuis 2016 plutôt de manière rétroactive afin d'éviter les retards de remboursement et par conséquent le besoin de paiements directs informels. Il est toutefois important de concevoir soigneusement et d'opter pour des mécanismes de paiements prospectif n'incitant pas davantage à réduire la qualité ou le volume des services fournis, ce qui est souvent le cas avec les paiements prospectifs.

Source: D'après BIT 2016 ; BIT 2020j ; BIT 2022b ; Meda et al. 2019 ; Dalinjong et al. 2017.

Invalidité. De nombreuses personnes souffrant d'une invalidité travaillent dans l'économie informelle, du fait des difficultés à trouver un emploi formel et à accéder à un travail décent correspondant à leurs compétences, leur potentiel et leurs qualifications. Les mesures de protection sociale jouent un rôle clé pour garantir la sécurité du revenu, la protection de la santé et l'inclusion sociale pour ces personnes et les membres de leur famille. Elles comprennent à la fois des prestations d'invalidité et un accès aux prestations «ordinaires» qui, ensemble, pourraient constituer des systèmes de protection sociale inclusifs pour les personnes handicapées (BIT 2017e, chap. 3.5). La déclaration commune sur les systèmes de protection sociale tenant compte de l'invalidité (BIT et IDA 2019) fournit des orientations utiles à cet égard.

Chômage, sous-emploi et perte de moyens de subsistance. De nombreux travailleurs dans l'économie informelle courent un risque élevé et constant de perdre leur emploi ou leurs moyens de subsistance. Les travailleurs agricoles, par exemple, parce qu'ils subissent des pertes ou des réductions de revenus dues aux sécheresses, à la saisonnalité des récoltes et aux distorsions de prix, sont exclus de la dynamique du marché économique et exposés à un risque substantiel d'insécurité du revenu [TA]. Les régimes et programmes de protection sociale jouent un rôle clé pour garantir la sécurité des revenus et faciliter l'accès à l'emploi. Les programmes pertinents comprennent divers types de programmes de prestations en espèces, ainsi que des programmes de garantie d'emploi et d'autres programmes publics d'emploi. En outre, les régimes de prestations de chômage financés par les cotisations ou les impôts peuvent empêcher les travailleurs au chômage de basculer dans l'informalité et faciliter leur recherche d'emploi (formel), ainsi que faciliter les changements structurels du marché du travail (BIT 2017e, chapitre 3.3).

Sécurité du revenu pour les personnes âgées. La plupart des travailleurs dans l'économie informelle sont confrontés à l'insécurité du revenu pendant leur vieillesse, et bon nombre sont contraints de continuer à travailler, souvent dans des conditions difficiles. L'extension de la couverture des pensions de vieillesse aux travailleurs dans l'économie informelle – qu'elle soit financée par les cotisations, les impôts ou une combinaison des deux – peut garantir au moins un niveau élémentaire de sécurité du revenu et ainsi améliorer considérablement la vie des personnes âgées et de leurs familles en renforçant leur autonomie et leur dignité (BIT 2017e, chapitre 4; UNFPA et HelpAge International 2012; HelpAge International 2015).

Prestations de maladie. Les prestations et les congés de maladie sont essentiels pour lutter contre la détérioration de la santé, la pauvreté liée à la santé et la perte de productivité. Ils offrent aux travailleurs une sécurité du revenu en cas de maladie et leur permet de rester chez eux pour récupérer jusqu'à ce qu'ils soient complètement rétablis, protégeant ainsi leur propre santé et, dans le cas de maladies transmissibles—comme mis en exergue par la pandémie de la COVID-19—celle des autres. Les normes internationales de l'OIT offrent des lignes directrices pour leur conception et leur financement. Les aspects suivants sont particulièrement importants (BIT 2020i) :

- **Etendue de la protection:** Les prestations de maladie doivent être accordées jusqu'à la guérison, y compris en cas d'absence de travail lors d'un traitement préventif ou curatif ou en cas d'isolement aux fins de quarantaine (R.134, Para. 8(a)).
- **Niveau de la protection:** Pour être efficaces, le niveau des prestations de maladie doit être suffisant pour efficacement remplacer le revenu perdu. La prestation doit être un paiement périodique permettant de garantir au moins 45 pour cent de la rémunération antérieure (C.102, Arts.16 and 67) ou au moins 60 pour cent (C.130, Art.22).
- **Délai d'attente:** Les normes de sécurité sociale de l'OIT précisent que, lorsqu'elles existent, les périodes d'attente pour l'accès aux prestations de maladie ne devraient pas dépasser trois jours et doivent être compensées (C.102, Art.18 ; C.130, Art.26.3).

► Liste de contrôle 2.4. Répondre aux besoins prioritaires

- Compte tenu des lacunes existantes en matière de protection sociale (voir section 2.2.1 ci dessus), quels besoins des travailleurs dans l'économie informelle doivent être traités en priorité, en fonction de leur impact, des préoccupations des travailleurs et de leur faisabilité?
- Quels besoins non satisfaits affectent le bien-être des travailleurs de la manière la plus significative? (Impact).
- Quels sont les besoins que les travailleurs dans l'économie informelle eux-mêmes considèrent comme étant prioritaires? (Préoccupations des travailleurs).
- Quels besoins non satisfaits est-il possible de satisfaire facilement? (Faisabilité).
- Est-il possible de trouver des solutions intégrées qui répondent à plus d'une préoccupation prioritaire à la fois (par exemple, la protection de la santé et la sécurité du revenu)?

- **Proches soignants:** Des dispositions appropriées devraient être prises pour aider les personnes économiquement actives qui doivent s'occuper d'un proche ou d'une personne à charge malade (R.134, Para.10).
- **Financement collectif:** La solidarité en matière de financement est cruciale car s'appuyer uniquement sur la responsabilité des employeurs peut avoir des effets négatifs tels que la discrimination à l'embauche des personnes ayant des maladies déclarées mais également l'embauche des travailleurs dans des formes d'emploi qui souvent, ne sont pas légalement soumises au congé et prestations de maladie. Tel est souvent le cas pour les travailleurs occasionnels ou ceux œuvrant dans l'économie informelle (R.202, Para 3(h)).
- **Universalité de la protection légale et effective:** La couverture légale des prestations de maladie englobe souvent uniquement les travailleurs salariés, excluant parfois des catégories de travailleurs tels les travailleurs temporaires et les travailleurs de l'économie informelle. Pour être efficaces, les prestations de maladie doivent assurer la protection des travailleurs dans toutes les formes d'emploi. Cependant, même si les travailleurs sont couverts par la loi, nombreux sont ceux qui ne bénéficient pas de prestations de maladie en raison d'obstacles administratifs ou géographiques ou d'un manque de connaissance de leurs droits aux prestations. Il est donc important de veiller à ce que la couverture légale se traduise en une couverture effective en pratique lorsque de telles dispositions sont déjà en place.

Si ces domaines de protection sociale sont tous importants pour les travailleurs dans l'économie informelle, il est impossible de les traiter tous à la fois. Par conséquent, il convient de trouver des mécanismes de hiérarchisation et de séquençage. Dans ce processus, il importe d'écouter les priorités et les préoccupations des travailleurs dans l'économie informelle et de veiller à ce qu'ils participent activement (voir section 2.1.3).

2.2.3 Prendre en compte la diversité des situations et des besoins des travailleurs dans l'économie informelle

Une approche unique ne peut pas suffisamment relever les défis auxquels sont confrontés les travailleurs dans l'économie informelle, car l'économie informelle est composée de divers groupes avec des caractéristiques distinctes. Le présent guide se concentre sur cinq groupes spécifiques présentant un

risque élevé d'informalité, mais dont les caractéristiques diffèrent: a) les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte; b) les travailleurs des MPE; c) les travailleurs agricoles; d) les travailleurs du secteur de la construction; et e) les travailleurs domestiques.

Les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte

Les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte, peuvent être exclus de la couverture lorsque la législation en matière de sécurité sociale se concentre uniquement sur les employés. Cependant, lorsqu'il existe une couverture juridique, elle se traduit rarement par une couverture réelle, car l'absence d'employeur (qui joue le rôle de cofinanceur et d'intermédiaire pour les employés) implique une charge administrative et financière plus lourde pour le travailleur indépendant.

Les travailleurs des MPE

Dans bien des pays, les travailleurs des MPE sont confrontés à un risque élevé d'informalité. Si cela est vrai pour les travailleurs des unités économiques informelles, de nombreux travailleurs de MPE immatriculées sont également privés de sécurité sociale. Le manque de couverture peut être dû à une exclusion du cadre juridique (par exemple, certaines lois de sécurité sociale ne s'appliquent pas aux entreprises comptant moins d'un certain nombre de travailleurs) ou au non-respect du cadre juridique, car de nombreuses MPE ont du mal à répondre aux exigences administratives et financières de la couverture de sécurité sociale. En outre, de nombreuses MPE sont piégées dans un cercle vicieux de faible productivité et de pauvreté, ce qui limite leur capacité à contribuer aux régimes de protection sociale au nom de leurs travailleurs.

Les travailleurs agricoles

L'exclusion des travailleurs agricoles résulte généralement de l'application de critères d'éligibilité basés sur la durée ou les heures de travail, ainsi que d'un manque de législation ou d'application de la législation existante, en particulier en ce qui concerne les travailleurs temporaires/saisonniers, tels que les journaliers et les travailleurs à temps partiel.

Les travailleurs du secteur de la construction

La construction a tendance à être l'un des secteurs de l'économie marqués par une prévalence relativement élevée d'informalité et de travail non déclaré. Le manque généralisé de couverture de sécurité sociale dans ce secteur est souvent associé: au travail temporaire, sous la forme de travail occasionnel ou saisonnier; à une grande mobilité de la main-d'œuvre; à une prévalence élevée de sous-traitance et des relations de travail peu claires; et à une forte proportion de travailleurs migrants. En règle générale, la majorité des travailleurs du secteur de la construction sont des hommes – pourtant, dans de nombreux pays, il existe une proportion importante de femmes dans la construction.

Les travailleurs domestiques

De nombreux travailleurs domestiques sont exclus de la couverture de la sécurité sociale, en raison d'une combinaison de facteurs. Dans certains pays, les travailleurs domestiques ne sont pas du tout couverts par la législation du travail et de la sécurité sociale; dans d'autres, ils sont couverts en principe, mais ne remplissent pas les critères d'éligibilité (tels que les seuils minimaux de temps de travail, de rémunération ou de durée d'emploi). De nombreux travailleurs domestiques sont aussi exclus en raison d'un manque de conformité et d'application (BIT 2016i; BIT 2013a). En règle générale, la grande majorité des travailleurs domestiques sont des femmes.

► **Tableau 2.1. Aperçu des facteurs potentiels de non-couverture des différentes catégories de travailleurs**

	Travailleurs indépendants/ travailleurs à leur propre compte	Travailleurs des MPE	Travailleurs agricoles	Travailleurs du secteur de la construction	Travailleurs domestiques
Exclusion juridique (ou application de réglementations spéciales)	<ul style="list-style-type: none"> ► La législation du travail et de la sécurité sociale peut ne pas s'appliquer aux travailleurs indépendants. ► Dans certains cas, les travailleurs indépendants peuvent dépendre effectivement d'un «employeur» (relation de travail dissimulé). 	<ul style="list-style-type: none"> ► La législation du travail et de la sécurité sociale peut ne pas s'appliquer aux entreprises comptant un certain nombre de salariés sous un certain seuil d'affiliation obligatoire. 	<ul style="list-style-type: none"> ► La législation du travail et de la sécurité sociale peut ne pas s'appliquer ou pas entièrement aux travailleurs agricoles. Certaines catégories pertinentes de travailleurs (saisonniers, temporaires, journaliers, petits exploitants) sont parfois exclues. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Prévalence du travail temporaire, saisonnier et occasionnel, qui peut être exclu de la couverture du travail et de la sécurité sociale. ► Incidence élevée de sous-traitance, ce qui complique la capacité à discerner les relations de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ► La législation du travail et de la sécurité sociale peut ne pas s'appliquer aux travailleurs domestiques. ► Réglementations spéciales appliquant des heures de travail minimales ou des seuils de revenu. ► Le cas échéant, les régimes de sécurité sociale ont des bases de cotisation plus faibles et une couverture des risques réduite.
Absence d'application et de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> ► Capacités d'inspection du travail limitées pour les MPE et les travailleurs indépendants. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Capacités d'inspection limitées pour les MPE. ► Une atteinte aux droits du travail fréquente consiste à ne pas déclarer les travailleurs auprès de l'administration de sécurité sociale et à ne pas verser de cotisations de sécurité sociale. ► Les inspections visant à détecter l'évasion par les petites entreprises sont négligées en raison des coûts élevés que cela implique. 	<ul style="list-style-type: none"> ► L'administration du travail peut ne pas disposer de ressources suffisantes, humaines et autres, pour informer, assister et inspecter les entreprises agricoles dans des régions isolées. ► Difficultés à localiser les travailleurs, à procéder au suivi de leur affiliation et à garantir la conformité avec le régime en raison de la rotation fréquente de la main-d'œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Difficultés à localiser les travailleurs, à procéder au suivi de leur affiliation et à garantir la conformité avec le régime en raison de la forte mobilité. ► Incidence élevée de sous-traitance, ce qui complique la capacité à discerner les relations de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Le contrôle de l'État est fragilisé, car l'emploi au service d'un ménage n'est pas considéré comme une activité commerciale.
Procédures et services administratifs complexes et lourds	<ul style="list-style-type: none"> ► Effets dissuasifs sur la participation par le biais de procédures d'enregistrement et de paiement complexes et coûteuses. ► Difficultés d'estimation des revenus réels en raison d'hypothèses sur le calendrier de paiement des factures. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les MPE ont généralement des capacités administratives limitées et éprouvent donc plus de difficultés que les grandes entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> ► En l'absence de bureaux locaux, l'enregistrement peut devenir difficile et coûteux. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les contrats de travail de courte durée (s'ils existent) et la sous-traitance compliquent l'enregistrement des travailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Cumul d'emplois avec plus d'un employeur.

► **Tableau 2.1. Aperçu des facteurs potentiels de non-couverture des différentes catégories de travailleurs**

	Travailleurs indépendants/ travailleurs à leur propre compte	Travailleurs des MPE	Travailleurs agricoles	Travailleurs du secteur de la construction	Travailleurs domestiques
► Coûts et modalités de financement inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> ► Dans certains cas, très faible capacité contributive en raison de revenus faibles et instables, en particulier pour les nouveaux entrepreneurs. ► Manque de volonté de cotiser en raison d'un écart entre les types de prestations fournies et les besoins prioritaires. ► La mobilité professionnelle peut empêcher les travailleurs de recevoir des prestations même s'ils ont cotisé. 	<ul style="list-style-type: none"> ► De nombreuses MPE fonctionnent avec une faible productivité, ce qui se traduit par de faibles capacités financières et une capacité contributive limitée. ► Faible capacité administrative pour la gestion du paiement des cotisations. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Le paiement des cotisations est lié à la saisonnalité de la récolte et soumis à des risques idiosyncrasiques et covariants. ► L'éloignement des activités agricoles empêche les systèmes de sécurité sociale de fournir des services adéquats, diminuant ainsi l'intérêt à y contribuer. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les bas salaires, la fréquence élevée des emplois temporaires et les relations de sous-traitance compliquent le paiement des cotisations. ► La mobilité professionnelle peut priver les travailleurs de prestations même s'ils ont cotisé. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Parfois, la cotisation est payée exclusivement par l'employé domestique. ► Bas salaire. ► Une partie du salaire peut être versée en nature si le travailleur domestique vit dans le foyer de l'employeur.
► Manque d'organisation et de représentation	<ul style="list-style-type: none"> ► De nombreux travailleurs indépendants ne sont pas organisés et de nombreuses organisations existantes manquent de capacités. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Représentation insuffisante des MPE par rapport aux grandes entreprises. ► Peu d'organisations spécifiques de MPE ont des capacités suffisantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Moins d'organisation et de pouvoir en raison de l'éloignement des travailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Degré d'organisation inégal: élevé pour les grandes entreprises et les travailleurs permanents; faible pour les petites entreprises et les travailleurs temporaires/occasionnels. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Le lieu de travail dans les ménages privés et une forte proportion de travailleurs migrants et vulnérables posent des défis pour l'organisation des travailleurs domestiques.
► Manque d'information ou de sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> ► Méconnaissance de la sécurité sociale. ► Les nouveaux entrepreneurs sous-estiment la capacité de la sécurité sociale pour les protéger contre les risques actuels et futurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Manque de connaissances et de sensibilisation concernant les avantages de la protection sociale et l'importance de couvrir les travailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Méconnaissance des régimes d'assurance sociale existants ou des modalités de participation. ► Difficultés à comprendre les règles juridiques en raison de l'analphabétisme et des barrières linguistiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Méconnaissance de l'importance de la sécurité sociale et des régimes existants, en particulier chez les travailleurs de la construction occasionnels et migrants. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Méconnaissance des régimes de sécurité sociale existants, en particulier chez les travailleurs domestiques migrants.

2.3 Parvenir à une couverture universelle grâce à une combinaison de mécanismes contributifs et non contributifs: choix politiques

La réalisation de la couverture universelle de la protection sociale passe nécessairement par une combinaison parfaite de régimes contributifs et non contributifs. Aucun pays n'a jamais pu atteindre la couverture universelle et des niveaux de prestations adéquats en ayant recours uniquement à une de ces approches; il est logique de combiner les deux approches dans un système de sécurité sociale complet et bien coordonné (voir section 2.3.1). La combinaison des deux approches a été et restera essentielle pour la protection sociale des travailleurs et pour son extension à l'économie informelle (Alfers, Lund et Moussié 2018)..

Un autre choix politique fondamental est de savoir si l'extension de la couverture peut avoir lieu grâce à des mécanismes obligatoires ou s'il vaut mieux privilégier les approches basées sur le volontariat (voir section 2.3.2).

Enfin, la question clé est de savoir comment parvenir à un système de protection sociale complet garantissant une couverture universelle pour tous grâce à des mécanismes adaptés et bien coordonnés (voir section 2.3.3).

2.3.1 Combinaison de régimes contributifs et non contributifs

Le rôle des régimes contributifs

Les régimes contributifs de protection sociale, le plus souvent les assurances sociales, sont un élément important des systèmes de sécurité sociale. Ces régimes reposent sur le paiement de cotisations par les personnes protégées ou leurs employeurs, qui donnent lieu à des droits de prestations ou à des droits acquis.

L'assurance sociale garantit la protection grâce à un mécanisme d'assurance fondé sur les principes de mutualisation des risques et de solidarité. Cela implique que les cotisations sont généralement proportionnelles aux revenus de l'individu ou définies comme un montant uniforme (par opposition aux primes de risque calculées individuellement, comme dans l'assurance commerciale) et que les prestations sont garanties conformément au cadre juridique applicable (BIT 2017e). Dans bien des cas, les régimes d'assurance sociale contiennent certains éléments non contributifs, tels que les transferts du budget de l'État, pour faciliter la couverture des travailleurs à faible revenu (régimes partiellement contributifs). Le niveau de protection offert dans les régimes contributifs est généralement plus élevé que celui de nombreux régimes financés par l'impôt, dont l'objectif est de maintenir un certain niveau de vie en cas de risque ou d'éventualité et de lisser la consommation tout au long de la vie.

Dans la plupart des pays, les régimes d'assurance sociale obligatoires couvrent les travailleurs exerçant un emploi rémunéré ou salarié (formel) et couvrent aussi souvent certaines catégories de travailleurs indépendants. Historiquement, les régimes d'assurance sociale sont conçus en grande partie autour du concept d'emploi salarié (formel) et supposent une relation de travail définie et basée sur un contrat (écrit), relativement stable dans le temps, rémunérée par des traitements ou salaires réguliers et avec des cotisations partagées entre les travailleurs et les employeurs¹. Cependant, de nombreux régimes d'assurance sociale incluent aussi d'autres catégories de travailleurs, tels que les travailleurs indépendants, auxquels des règles spéciales peuvent s'appliquer. Lorsqu'elle est correctement conçue et adaptée aux travailleurs indépendants et aux autres travailleurs difficiles à couvrir, l'assurance sociale assure non seulement des niveaux de protection plus élevés (fondés sur les principes de solidarité et de mutualisation des risques), mais facilite aussi les transitions sur le marché du travail.

¹ Dans la pratique, les employeurs transfèrent généralement la cotisation des salariés à l'institution de sécurité sociale au nom des travailleurs, ainsi que leur propre part de la cotisation.

Par définition, les travailleurs dans l'économie informelle ne sont généralement pas couverts par l'assurance sociale et d'autres dispositions légales, car la couverture d'assurance sociale est souvent l'un des critères utilisés pour distinguer l'emploi formel de l'emploi informel (BIT 2019i). Cela implique également que l'extension de la couverture d'assurance sociale aux travailleurs dans l'économie informelle est un élément clé de la transition vers l'économie formelle.

L'assurance sociale joue un rôle clé dans le financement du système de sécurité sociale et peut réduire la charge pesant sur le budget de l'État, puisqu'elle constitue un mécanisme de financement fiable et stable, à l'abri des pressions budgétaires quotidiennes.

► Liste de contrôle 2.5. Le rôle des régimes contributifs

- Quels régimes de protection sociale contributifs, tels que les régimes d'assurance sociale, existent dans le pays?
- Quelles catégories de travailleurs ou de la population sont couvertes par les régimes contributifs? Quelles sont les principales lacunes en matière de couverture sur le plan juridique et en termes d'efficacité?
- Quels risques et éventualités les régimes contributifs couvrent-ils? Quels sont les risques et les éventualités prioritaires qui ne sont pas couverts?
- Des mesures sont-elles en place pour faciliter la couverture des personnes dont les revenus sont faibles et irréguliers?

Le rôle des régimes et programmes non contributifs

Les régimes non contributifs n'exigent pas le versement de cotisations par les personnes protégées, mais sont pour la plupart financés directement par le budget de l'État, soit par la fiscalité générale, d'autres recettes publiques, voire des subventions ou des prêts extérieurs.

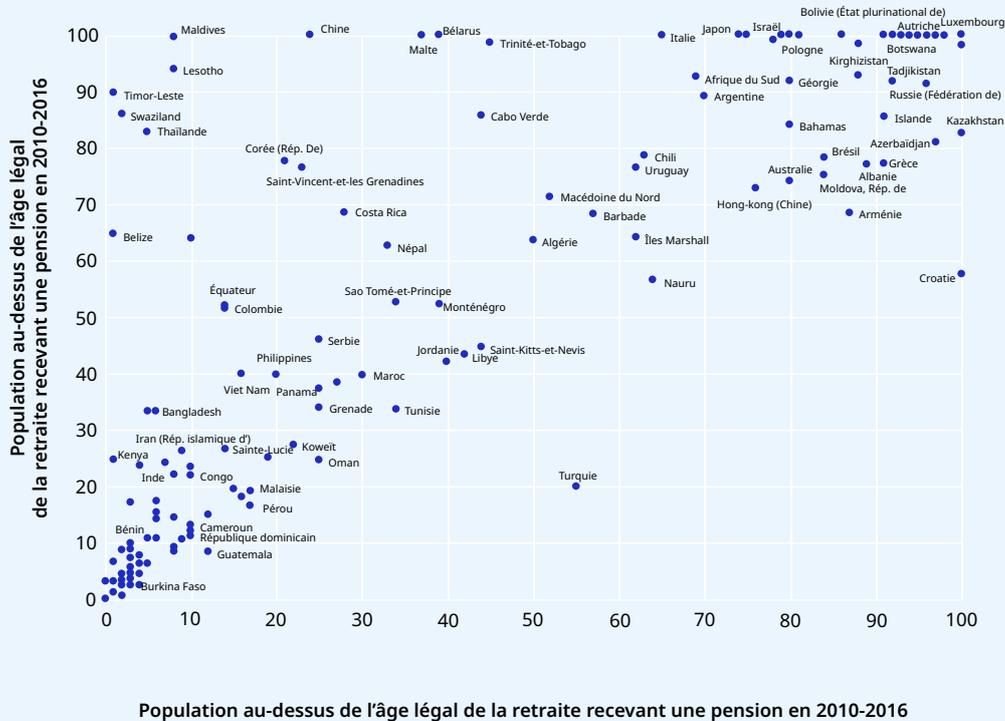
Il existe de nombreux types de régimes non contributifs, tels que les régimes universels pour tous les résidents (service de santé national), les régimes catégoriels couvrant certains grands groupes de la population (pension sociale ou régimes d'allocations familiales universelles)² ou les régimes sociaux soumis à conditions de ressources offrant des prestations aux groupes de la population vivant dans la pauvreté (généralement selon des conditions ressources, une estimation des ressources ou un autre mécanisme de ciblage).

L'extension des formes de protection sociale non contributives a contribué à élargir considérablement la couverture de la protection sociale (BIT 2017e; Banque mondiale 2017). Par exemple, la plupart des pays ont enregistré une nette augmentation de la couverture des pensions pour les personnes âgées entre 2000 et 2010, ce qui s'explique dans de nombreux cas par l'introduction ou l'expansion de régimes de retraite non contributifs (par exemple en Bolivie (État plurinational de), au Lesotho, au Népal, en Thaïlande et au Timor-Leste). Ces pensions non contributives contribuent largement à la mise en place d'une protection essentielle pour les personnes âgées, en particulier celles qui ne reçoivent pas de pension d'un régime contributif.

Les régimes non contributifs jouent un rôle clé pour garantir un niveau de protection essentielle au sein du système de protection sociale, en particulier pour les groupes pauvres et vulnérables qui n'ont accès à aucun autre mécanisme. Pour cette raison, les régimes non contributifs sont une composante essentielle de tout socle de protection sociale défini au niveau national.

² Les régimes catégoriels sont souvent qualifiés de régimes universels.

► **Figure 1.1. Extension de la couverture des pensions de vieillesse (contributives et non contributives), 2000-2016**



Source: D'après la base de données du BIT sur la protection sociale et ILOSTAT.

De nombreux pays (Brésil, Cabo Verde, Colombie, Ghana et Thaïlande) ont réussi à étendre la couverture de la protection sociale grâce à une combinaison de régimes contributifs et non contributifs, notamment grâce à celle de l'assurance sociale avec des régimes universels ou catégoriels et l'assistance sociale (BIT 2017e). La combinaison de ces approches permet d'assurer un niveau de protection essentiel pour tous, tout en offrant des niveaux de protection plus élevés aux personnes ayant des capacités contributives. Cette stratégie a le potentiel de favoriser un contrat social qui inclut un certain degré de mutualisation des risques et de redistribution entre les différents groupes de la population.

► Liste de contrôle 2.6. Le rôle des régimes et programmes non contributifs

- Quels sont les régimes de protection sociale non contributifs (financés par l'impôt), tels que les programmes universels, les régimes d'assistance sociale ou autres programmes pertinents existants dans le pays?
- Quelles catégories de travailleurs dans l'économie informelle sont couvertes? Quelles sont les lacunes en matière de couverture?
- Quels sont les besoins couverts par les régimes et programmes non contributifs existants? Quelles sont les lacunes?

2.3.2 Couverture obligatoire/couverture volontaire

L'un des choix politiques que les gouvernements doivent faire est de savoir si l'extension de la couverture doit être obligatoire ou volontaire, c'est-à-dire si les travailleurs couverts doivent avoir le choix d'adhérer ou non au régime. Ce choix est difficile, en particulier lorsque les informations sur la capacité contributive des travailleurs sont limitées. Forcer les travailleurs (voire leurs employeurs) à faible capacité contributive à verser des cotisations trop importantes pour eux peut avoir un impact très délétère.

C'est l'une des raisons pour lesquelles de nombreux gouvernements décident d'étendre la couverture sur la base du volontariat. Pourtant, de nombreux exemples montrent que la couverture volontaire conduit rarement à une extension significative de la couverture effective. Dans de nombreux cas, moins de 10 pour cent des personnes en mesure de cotiser le font effectivement. Par exemple, en Namibie, les travailleurs indépendants peuvent adhérer volontairement aux régimes de sécurité sociale en vertu de la loi de 1994 sur la sécurité sociale, mais le taux de participation reste très faible à ce jour. Au Viet Nam, les travailleurs qui ne sont pas couverts par le régime d'assurance sociale obligatoire peuvent adhérer au régime volontaire; or, seulement 200 000 travailleurs environ (soit 1,3 pour cent de tous les travailleurs) l'ont fait (BIT *et al.* 2017).

De même, les régimes non gouvernementaux, tels que les régimes de microassurance ou d'assurance-maladie communautaire, rencontrent également des difficultés pour atteindre des niveaux de couverture suffisants. Par exemple, au Cambodge, le régime d'assurance communautaire Sokapheap Krousat Yeugn (SKY), lancé en 1998 par une organisation non gouvernementale en tant qu'assurance-maladie volontaire en faveur des travailleurs dans l'économie informelle, n'a atteint qu'entre 3 et 14 pour cent de la population cible dans les districts de mise en œuvre (Soors *et al.* 2010).

Cela peut s'expliquer par les trois raisons décrites ci-après.

Des problèmes de sélection adverse. Par exemple, les régimes d'assurance-maladie attirent surtout les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants, car ce sont elles qui bénéficient le plus de la couverture d'assurance-maladie à court terme. Une telle sélection adverse peut déclencher une spirale d'augmentation des taux de cotisation du fait de coûts élevés et réduire ainsi l'attractivité du régime à mesure que le coût des cotisations augmente.

Une faible mutualisation des risques. Souvent, la couverture volontaire est associée à une faible mutualisation des risques qui reste insuffisante pour face à certains types de risques et vulnérable à des chocs importants. Par exemple, si une mutuelle de santé n'est composée que de membres d'une zone géographique limitée ou d'un certain groupe professionnel, la mutualisation des risques reste limitée, tout comme l'efficacité de la protection en cas de chocs majeurs affectant un grand nombre de membres (épidémie ou catastrophe naturelle). Le renforcement de la mutualisation des risques permet d'absorber des chocs importants, de bien mieux faire face à des risques systémiques et par conséquent, de fournir une protection stable et durable à tous les membres du régime.

Des incitations dysfonctionnelles. Proposer une couverture volontaire pour certains types d'emploi peut créer des incitations perverses pour les entreprises cherchant à réduire les coûts de la main-d'œuvre et embaucher des travailleurs selon ces dispositions, qui offrent moins de protection aux travailleurs et font peser la charge des risques financiers sur eux. En conséquence, ces différences de coûts de la main-d'œuvre constituent des incitations dysfonctionnelles qui faussent le fonctionnement des marchés du travail et affaiblissent la protection sociale.

Compte tenu des limites de la couverture volontaire, de nombreux gouvernements sont passés de la couverture volontaire à la couverture obligatoire (voir encadré 2.6).

► **Tableau 2.2. Avantages et inconvénients de la couverture obligatoire et volontaire des régimes contributifs**

Dimension	Couverture obligatoire	Couverture volontaire
Couverture et adéquation	<ul style="list-style-type: none"> + Minimise les effets de sélection adverse. + Assure une couverture élargie, voire universelle, à condition que les mesures adéquates soient prises pour subventionner les cotisations des personnes à faible capacité contributive. 	<ul style="list-style-type: none"> + Permet aux personnes ayant une certaine capacité contributive de bénéficier d'une protection sociale en l'absence d'autres mécanismes. - Potentiel de couverture limité pour les individus/ménages à faible revenu. - Risque de sélection adverse des individus à haut risque.
Financement et durabilité	<ul style="list-style-type: none"> + Potentiel d'une plus grande mutualisation des risques au sein de la population assurée. + Si les taux de cotisation sont différenciés selon la capacité contributive des adhérents, il en résulte un plus grand potentiel de solidarité entre les membres et une redistribution plus juste. + Potentiel de viabilité financière plus élevé, en particulier si le gouvernement peut intervenir pour compléter les cotisations des personnes à faible capacité contributive. + Potentiel de subventions publiques pour ceux dont la capacité contributive est limitée. + Nécessite un engagement financier important du gouvernement ou d'autres sources dans le contexte de capacités contributives limitées. 	<ul style="list-style-type: none"> + Potentiel de mécanismes de protection sociale autofinancés pour les acteurs de l'économie informelle. - Potentiel limité de mutualisation des risques et de solidarité. - Lorsqu'il n'est pas possible d'offrir des taux de cotisation réduits aux personnes à faible revenu, les plus vulnérables sont exclus.
Gouvernance et administration	<ul style="list-style-type: none"> + Le gouvernement peut agir en tant que garant du programme. + Les programmes à grande échelle peuvent bénéficier d'économies d'échelle. 	<ul style="list-style-type: none"> + Peut constituer une incitation à l'organisation des travailleurs dans l'économie informelle. - La gouvernance et l'administration peuvent être plus exigeantes dans les petits régimes que dans les grands.

► **Encadré 2.6: Passer d'une couverture volontaire à une couverture obligatoire: expériences au Ghana, aux Philippines, au Rwanda et en Thaïlande**

La couverture volontaire des travailleurs dans l'économie informelle peut améliorer la situation de certains groupes de la population, en particulier ceux qui ont une certaine capacité contributive. Cependant, l'expérience des pays montre que, dans de nombreux cas, ces programmes n'atteignent qu'une faible proportion des personnes opérant dans l'économie informelle. Dans certains cas, face aux faibles taux de couverture des régimes volontaires, les gouvernements s'efforcent de mettre en place des régimes à grande échelle avec une couverture obligatoire.

Aux Philippines, trois ans après sa mise en œuvre en 1999, le programme de paiement individuel, qui visait les travailleurs indépendants, ne couvrait que 8,4 pour cent de la population cible et était endetté, tandis que le taux d'inscription était instable. Le gouvernement a par la suite mis en place le programme PhilHealth, qui s'est traduit par une extension significative de la couverture.

En Thaïlande, le programme de carte de santé volontaire a été mis en place entre 1983 et 2002 en vue de fournir aux travailleurs dans l'économie informelle un accès aux soins de santé. Le programme, qui visait les ménages non pauvres et non admissibles au régime de protection sociale, couvrait 19 pour cent de la population cible en 1999. Le régime a ensuite été étendu grâce à un régime obligatoire et subventionné pour parvenir à une couverture de santé universelle.

Le régime national d'assurance-maladie du Ghana a été mis en œuvre en tant que régime obligatoire basé sur une stratégie de financement différenciée. Les personnes dans l'emploi formel versent un pourcentage de leur salaire; les travailleurs dans l'économie informelle paient une cotisation forfaitaire réduite; et plusieurs autres catégories de la population (enfants, personnes âgées, femmes enceintes, populations vulnérables) sont partiellement ou totalement exemptées de cotisations. En 2012, 34,4 pour cent de la population était couverte (voir encadré 6.23 pour plus de détails).

Le Rwanda étend progressivement la couverture de l'assurance-maladie depuis 2000 et garantit une couverture obligatoire par les mutuelles de santé (Sekabaraga et al. 2013). Aujourd'hui, près de 96 pour cent de la population totale est couverte selon un barème de cotisations différencié, soutenu par des transferts substantiels provenant du budget gouvernemental et de financements externes (BIT 2017e; BIT 2016g; OMS et Banque mondiale 2017).

► **Liste de contrôle 2.7. Réflexions sur l'extension d'un régime d'assurance sociale existant à des groupes de population précédemment non couverts ou sur l'introduction d'un nouveau régime d'assurance sociale**

- Dans quelle mesure un nouveau régime répond-il aux besoins prioritaires? La population est plus encline à cotiser si elle comprend la valeur de la couverture de sécurité sociale pour répondre à ses besoins. À cet égard, les régimes de sécurité sociale répondant à des besoins immédiats (soins de santé) peuvent être plus faciles à «vendre» que les régimes répondant à des besoins survenant dans un avenir lointain (pensions de vieillesse).
- Dans quelle mesure la population cible a-t-elle la capacité de cotiser au régime d'assurance sociale?
 - Les cotisations obligatoires créeraient-elles des difficultés pour une partie de la population cible?
 - Est-il possible d'établir des taux de cotisation différenciés qui reflètent les capacités contributives des individus ou des ménages?
- Quels mécanismes pourraient être mis en place pour subventionner totalement ou partiellement les cotisations des ménages à faible revenu?
- Dans quelle mesure les cotisations d'assurance sociale pourraient-elles compenser les autres dépenses des particuliers et des ménages? Par exemple, les dépenses des ménages au titre des cotisations d'assurance-maladie devraient être compensées par une réduction des dépenses personnelles pour les soins de santé.

2.3.3 Extension progressive de la couverture: séquençage et délais

L'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle ne peut se faire du jour au lendemain. Par conséquent, l'extension progressive de la couverture nécessite une stratégie de séquençage qui définit une approche par étapes, avec des critères de priorisation et des délais clairs.

Établir des critères de priorisation

Les critères suivants peuvent être utiles pour éclairer les décisions sur le séquençage des étapes et leurs délais (Both *et al.* 2018):

- **vulnérabilité:** accorder la priorité aux groupes les plus nécessiteux et étendre progressivement à d'autres groupes;
- **organisation et partenariats:** commencer par les entreprises ou les travailleurs qui ont déjà un certain degré d'organisation et pour lesquels des partenaires potentiels, tels que les syndicats, les coopératives ou les associations professionnelles, pourraient faciliter la stratégie d'extension;
- **géographie:** commencer dans des zones à forte densité d'entreprises ou de travailleurs à couvrir et étendre progressivement à d'autres zones;
- **groupes d'âge:** commencer par des catégories d'âge ³ ou des groupes spécifiques, tels que les diplômés des programmes de formation professionnelle, et étendre progressivement à d'autres catégories ou groupes d'âge;
- **situation/caractéristiques dans l'emploi:** commencer par les catégories de travailleurs pour lesquels l'extension sera relativement facile à réaliser, et étendre progressivement à d'autres catégories.

Lors de la définition du séquençage de l'extension, une attention particulière doit être accordée à la mise en place d'une stratégie ambitieuse, mais réaliste, avec des délais clairs. Cette stratégie doit également tenir compte des effets indésirables possibles d'une approche progressive. Par exemple, si l'extension de la couverture commence par les employés, certains employeurs pourraient pousser les travailleurs à devenir des travailleurs indépendants afin d'éviter de payer des cotisations (Both *et al.* 2018).

Dans bien des cas, il faudra adopter une approche par étapes pour parvenir à l'extension progressive de la couverture, tandis que dans d'autres il conviendra de combiner des mécanismes contributifs et financés par l'impôt afin de parvenir à une couverture universelle. Quoi qu'il en soit, il faudra certainement envisager d'accorder la priorité aux groupes à fort potentiel de réussite.

Donner la priorité aux groupes déjà proches de l'économie formelle

Dans le cas des régimes contributifs, il est possible de commencer par des groupes qui ont déjà atteint un bon niveau d'organisation et de représentation ou sont déjà proches de l'économie formelle. C'est par exemple la stratégie envisagée pour étendre la couverture aux travailleurs indépendants en Guyane (BIT à paraître(c)) et au Maroc (régime des autoentrepreneurs). Cela permet de tester et d'ajuster les mécanismes et de démontrer les effets positifs de la couverture et du renforcement de la confiance, tandis que la couverture est progressivement étendue à d'autres groupes.

Donner la priorité aux groupes ayant les plus grands besoins

Les régimes financés par l'impôt suivent une logique différente. Conformément aux principes des droits fondamentaux, il est souhaitable de commencer à étendre la couverture aux personnes ayant les plus grands besoins, c'est-à-dire les plus vulnérables (Sepúlveda et Nyst 2012; Nations Unies 2012). Il convient toutefois de noter que les approches étroitement ciblées sont rarement le moyen le plus efficace d'atteindre les personnes les plus démunies (BIT 2017e). Comme l'a récemment montré la crise du COVID-19, les programmes universels ou catégoriels sont préférables aux programmes étroitement ciblés, car

³ Par exemple, au Royaume-Uni tous les jeunes reçoivent une carte d'assurance nationale dès l'âge de 16 ans (Both *et al.* 2018).

► Lectures supplémentaires sur la formulation de stratégies d'extension de la couverture de protection sociale

- BIT 2016h. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- BIT 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- BIT 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable.](#)
- RNSF 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur.](#)

ils peuvent être rapidement étendus à de plus grandes parties de la population (BIT 2020g). Il est donc conseillé d'entreprendre une analyse approfondie des besoins et des options politiques possibles reposant sur un large dialogue national.

2.3.4 Mettre en place des systèmes intégrés de protection sociale

Pour atteindre efficacement la couverture universelle, il faudra mettre en œuvre plusieurs instruments complémentaires adaptés aux caractéristiques spécifiques des différents groupes. Pour éviter l'exclusion de certains groupes de travailleurs, en particulier les groupes à faible revenu dans l'économie informelle, les régimes contributifs doivent généralement être complétés par des régimes non contributifs ciblant les personnes qui ne sont pas en mesure de payer des cotisations. Le tableau 2.3 résume les forces et les faiblesses respectives des deux types de régimes.

► Tableau 2.3. Forces et faiblesses des régimes contributifs et non contributifs pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle

Dimension	Régimes contributifs	Régimes non contributifs
Couverture	<ul style="list-style-type: none"> + L'assurance sociale peut couvrir les personnes ayant des capacités contributives; cependant, pour celles dont la capacité contributive est limitée, des mécanismes de subvention sont nécessaires. - D'autres mécanismes contributifs (fonds de prévoyance, fonds communs de placement, assurance privée): offrent peu ou pas de potentiel de redistribution. 	<ul style="list-style-type: none"> + Les régimes universels/catégoriels peuvent couvrir la grande majorité de la population, y compris les personnes dans l'économie informelle. + Les programmes sous condition de ressources fournissent un soutien essentiel aux personnes pauvres ou très vulnérables, mais ne couvrent souvent qu'une faible part de l'économie informelle.
Adéquation	<ul style="list-style-type: none"> + Peuvent offrir un niveau de protection plus élevé. + Les cadres juridiques définissent généralement les formules de calcul des prestations, les conditions d'admission et les règles d'indexation des prestations. 	<ul style="list-style-type: none"> + Offrent généralement un niveau de protection sociale essentielle. + Le cadre juridique peut ne pas exister ou ne pas spécifier les niveaux de prestations et les procédures d'indexation.
Financement et durabilité	<ul style="list-style-type: none"> + Le financement par des cotisations offre une certaine protection contre les dynamiques politiques des processus budgétaires. + La volonté de payer est potentiellement plus élevée pour l'assurance sociale que pour la fiscalité générale. 	<ul style="list-style-type: none"> + Habituellement financés par la fiscalité générale ou d'autres recettes publiques (potentiellement une large assiette fiscale) dans de nombreux pays en développement, l'assiette fiscale réelle est plutôt faible. - Les programmes sont vulnérables aux décisions budgétaires annuelles, ce qui a un impact négatif sur la stabilité financière. - Lorsque les ressources financières proviennent de subventions ou de prêts externes, la durabilité peut être limitée.
Gouvernance et administration	<ul style="list-style-type: none"> + L'assurance sociale repose généralement sur un cadre juridique solide. + Les institutions de sécurité sociale sont normalement administrées avec la participation de représentants des personnes protégées et des employeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> + Les régimes universels/catégoriels bénéficient généralement d'un large appui politique, contrairement aux programmes sous condition de ressources. - Des mécanismes de ciblage complexes risquent de limiter la transparence et la responsabilité.

Pour ces raisons, la plupart des systèmes de sécurité sociale combinent les régimes contributifs et non contributifs d'une manière ou d'une autre, ce qui leur permet d'atteindre une couverture universelle, d'établir un socle de protection sociale défini au niveau national et d'assurer des niveaux de protection élevés au plus grand nombre de personnes possible.

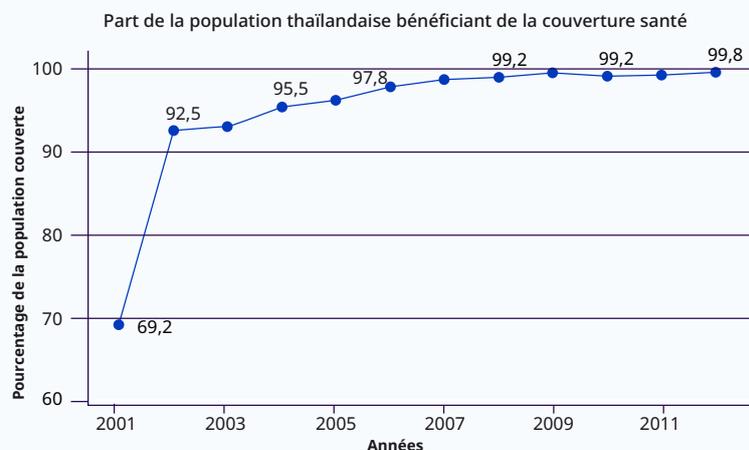
De nombreux pays, dont le Brésil, Cabo Verde (voir encadré 6.4), la Chine, la Colombie, le Ghana (voir encadré 6.23) et la **Thaïlande** (voir encadré 2.7), ont réussi à étendre la couverture de la protection sociale grâce à une combinaison de régimes contributifs et non contributifs, en combinant l'assurance sociale avec des régimes universels ou catégoriels et l'assistance sociale (BIT 2017e). La combinaison de ces approches assure un niveau de protection essentiel pour tous, tout en offrant des niveaux de protection plus élevés aux personnes ayant des capacités contributives. Cette stratégie a le potentiel de favoriser un contrat social caractérisé par un degré suffisant de mutualisation des risques et de redistribution entre les différents groupes de la population.

► **Encadré 2.7. Régime de couverture universelle de la Thaïlande: subventionner la couverture santé pour toutes les personnes qui ne sont pas couvertes par le régime général de santé**

En octobre 2001, le régime de couverture universelle obligatoire a été créé. Il combine les régimes existants de protection médicale et de carte de santé volontaire pour étendre la couverture sanitaire à 18 millions de personnes supplémentaires. Ce régime de couverture universelle couvre toutes les personnes n'appartenant pas au régime général d'assurance-maladie de la sécurité sociale (pour les employés du secteur formel privé) ou au Régime de prestations médicales des fonctionnaires (Civil Servants' Medical Benefit Scheme (CSMBS)), pour les retraités du gouvernement et leurs ayants droit. Le groupe cible se compose en grande partie de travailleurs dans l'économie informelle et de leurs familles, à revenus faibles et instables.

Initialement, un ticket modérateur de 30 bahts était exigé de la personne assurée, mais il a été supprimé en 2006, et le système est désormais totalement gratuit. Le régime est financé uniquement sur les recettes fiscales générales, versées aux unités contractantes locales en fonction de la taille de la population. Le panier de prestations du régime de couverture universelle est un ensemble complet très similaire à celui des autres régimes, à l'exception des prestations de maladie en espèces et des bilans annuels. Il comprend les services hospitaliers et ambulatoires dans les établissements publics et privés, les prestations de maternité, la vaccination et l'enseignement de la santé.

Avant l'introduction de ce régime en 2001, 30 pour cent de la population thaïlandaise n'était couverte par aucun programme de protection de la santé. Un an à peine après son introduction, il comptait 47 millions de personnes, soit 74 pour cent de la population, tandis que 13 pour cent étaient couverts par le régime général de sécurité sociale, et 10 pour cent par le CSMBS, laissant 3 pour cent de la population sans protection. En 2011, les régimes couvraient 99,8 pour cent de la population.



Source: D'après de la Rosa et Scheil-Adlung 2008; Thaïlande 2012, 40; BIT 2017e; BIT 2016j. Voir aussi la vidéo YouTube du BIT intitulée "Universal health coverage in Thailand".

Par exemple, la Thaïlande a introduit un régime de couverture santé universelle en complément des deux régimes d'assurance-maladie contributifs existants afin d'atteindre la couverture santé universelle.

La coordination des prestations contributives et non contributives est essentielle pour l'extension durable de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle. La mobilité de la main-d'œuvre étant courante parmi ce groupe de travailleurs, ceux-ci sont susceptibles de se déplacer à la fois entre l'emploi et le travail indépendant et entre le travail formel et informel. Il importe donc de prendre en compte la

Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de structures de financement efficaces et équitables et d'incitations à la conformité. Les régimes et programmes doivent être conçus de manière à assurer une couverture adéquate et à renforcer les mesures d'incitations dans l'économie formelle. Si les subventions gouvernementales accordées aux travailleurs ayant une capacité contributive limitée sont associées à leur statut informel plutôt qu'à leur situation de revenu, elles risquent de renforcer l'incitation à opérer dans l'économie informelle (Bender, Kaltenborn et Pfleiderer 2013). Pour cette raison, il est essentiel de lier les subventions publiques à d'autres caractéristiques des travailleurs, comme un faible niveau de revenu ou d'autres indicateurs de vulnérabilité. Cela garantirait que les subventions gouvernementales n'emprisonnent personne dans l'économie informelle ⁴, mais aident plutôt les travailleurs à passer de l'économie informelle à l'économie formelle.

Une bonne coordination entre les différents éléments d'un système de sécurité sociale est essentielle pour assurer un financement équitable et durable et optimiser l'allocation efficace des ressources.

► **Encadré 2.8. Mettre en place des systèmes de sécurité sociale: assurer une protection universelle en Tunisie et en Uruguay**

Les systèmes de protection sociale se développent au fil des décennies. Dans la plupart des pays, plusieurs systèmes coexistent, et leur coordination est parfois plus difficile que la gestion de systèmes plus unifiés. Néanmoins, les systèmes fragmentés permettent aussi d'élargir la couverture de la protection sociale, même s'ils impliquent davantage d'investissements dans des mécanismes de coordination efficaces afin de garantir une couverture dans l'ensemble du marché du travail et des transitions de la vie et des mécanismes de financement équitables et durables.

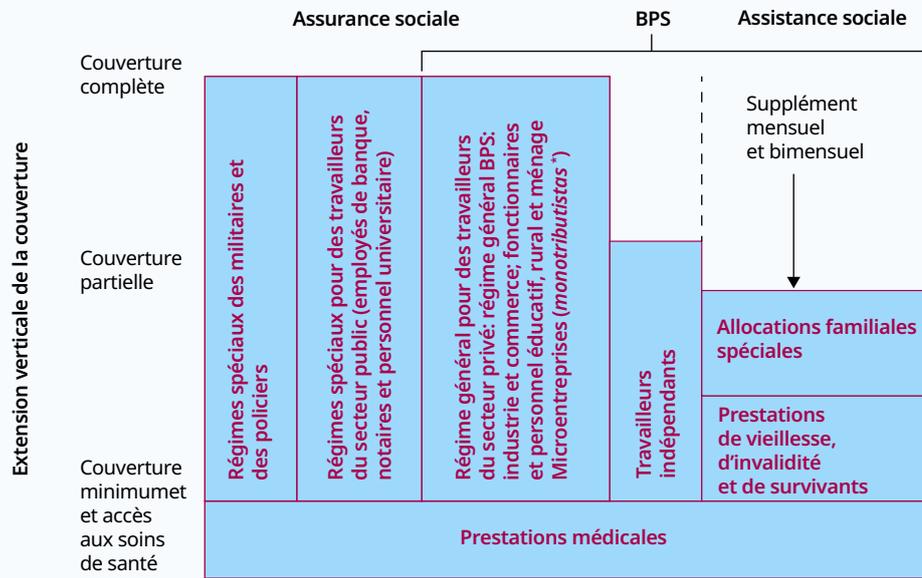
Malgré la diversité des types de systèmes, la Tunisie et l'Uruguay ont tous deux fait d'énormes progrès dans l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle.

L'Uruguay est un exemple de système de protection sociale relativement unifié qui couvre la grande majorité des travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, dans le cadre du régime général. Pour certaines catégories de travailleurs, des règles spéciales s'appliquent pour faciliter leur couverture, notamment pour certains travailleurs indépendants et microentreprises.



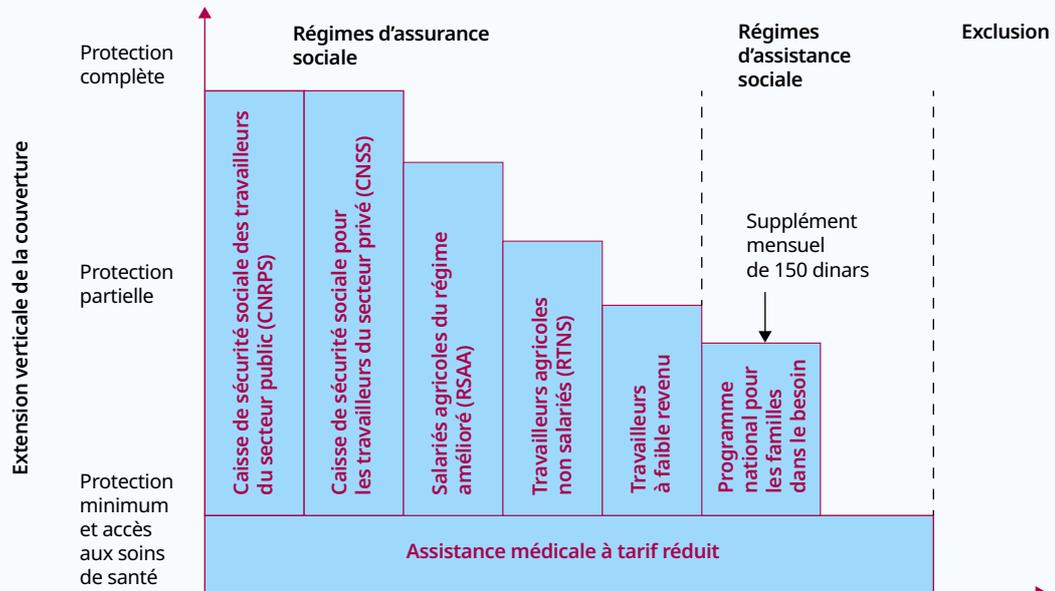
⁴ Dans certains cas, la protection sociale a contribué à accroître l'informalité; cependant, ces effets auraient pu être évités grâce à une meilleure conception du régime. Par exemple, au Mexique, certains travailleurs formels sont passés au statut informel pour bénéficier de l'assurance-maladie pour les travailleurs informels (Alderman et Yemtsov 2013). Il est essentiel de concevoir des régimes de sorte que les mécanismes subventionnés ne soient pas liés au statut informel, mais à d'autres caractéristiques (par exemple, les bas salaires) afin de garantir que la couverture de la protection sociale favorise la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

► **Encadré 2.8. Mettre en place des systèmes de sécurité sociale: assurer une protection universelle en Tunisie et en Uruguay (Final)**



Extension horizontale de la couverture entre différentes catégories sociales et professionnelles

En Tunisie, le système est fragmenté et composé de plusieurs régimes pour différentes catégories de travailleurs.



Extension horizontale de la couverture entre différentes catégories sociales et professionnelles

Source: D'après CRES et BAD 2016; BIT 2017f; Bertranou et al. 2005; Bertranou 2007.

► Liste de contrôle 2.8. Coordination des régimes et programmes de protection sociale, y compris les régimes contributifs et non contributifs

- Existe-t-il une stratégie nationale de protection sociale qui fournit un cadre aux régimes de protection sociale existants?
- Le système de protection sociale dans son ensemble couvre-t-il la totalité de la population dans le besoin?
- Les niveaux de prestations des programmes existants répondent-ils suffisamment aux besoins des bénéficiaires?
- Un mécanisme de coordination fonctionne-t-il efficacement entre les institutions et les programmes?
- Quels mécanismes sont en place pour assurer la coordination des différents éléments du système de sécurité sociale, notamment pour:
 - la coordination de différents régimes contributifs, tels que les régimes d'assurance sociale;
 - la coordination entre les régimes contributifs et les régimes non contributifs;
 - la coordination entre les différentes autorités impliquées dans la gouvernance et l'administration de la sécurité sociale, y compris les différents ministères et institutions de sécurité sociale.
- La conception et la coordination des régimes et programmes de protection sociale favorisent-elles des incitations efficaces pour la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle?
- Quels mécanismes existent pour assurer la couverture continue de la sécurité sociale pendant les transitions sur le marché du travail, par exemple: pour un travailleur qui se déplace entre les différents secteurs de l'économie de l'emploi salarié au travail indépendant et vice versa?

► Lectures supplémentaires sur la réalisation de la couverture universelle grâce à une combinaison de régimes

- BIT. 2012c. [La sécurité sociale pour tous: Mettre en place des socles de protection sociale et des systèmes complets de sécurité sociale. La stratégie de l'Organisation internationale du Travail.](#)
- BIT. 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- BIT. 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable.](#)
- AISS 2016a. [Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture.](#)
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur.](#)

2.4 Suivi et examens réguliers

Un cadre national de suivi efficace est essentiel pour évaluer les progrès accomplis dans l'extension de la couverture de protection sociale et la mise en place de systèmes de protection sociale. Les orientations fournies par la recommandation n° 202 (paragraphes 19 à 24) soulignent l'importance de procéder régulièrement à un examen des progrès accomplis, sur la base de données, statistiques et indicateurs appropriés. La participation active des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes est également importante pour garantir une base de connaissances étoffée et un large soutien politique.

Un suivi régulier et détaillé est particulièrement pertinent pour évaluer le succès des politiques d'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle. L'expérience de plusieurs pays, dont l'Argentine, la République de Corée et l'Uruguay, montre que les réformes politiques peuvent nécessiter plusieurs cycles d'ajustement jusqu'à ce qu'elles soient pleinement efficaces (voir encadré 2.9).

► **Encadré 2.9. Suivi des progrès et ajustement des politiques: enseignements tirés de l'expérience en Argentine, République de Corée et Uruguay**

Un suivi systématique des réformes politiques est essentiel pour améliorer leur efficacité. L'introduction de mécanismes simplifiés pour le paiement des impôts et des cotisations (mécanismes «monotaxe»; voir section 6.2.4) en Argentine et en Uruguay n'a connu qu'un succès mitigé au départ. Cependant, les deux pays ont procédé au suivi des effets de la réforme au cours des premières années de fonctionnement et ont pu ajuster le mécanisme, et ainsi considérablement améliorer son efficacité.

La mise en œuvre progressive d'une réforme peut aussi être l'occasion de surveiller ses effets dans un cadre limité et de faire les ajustements nécessaires pendant l'extension du projet. Par exemple, la République de Corée a progressivement étendu la couverture de son régime d'assurance sociale en augmentant le nombre de branches de sécurité sociale couvertes; en incluant davantage de catégories de travailleurs bénéficiant d'une couverture juridique (en réduisant notamment les seuils minimaux concernant la taille de l'entreprise); et en procédant à l'extension de la couverture géographique (d'abord dans les zones urbaines puis dans les zones rurales).

► **Liste de contrôle 2.9. Refléter les priorités en matière d'extension dans l'examen et le suivi réguliers du système de protection sociale**

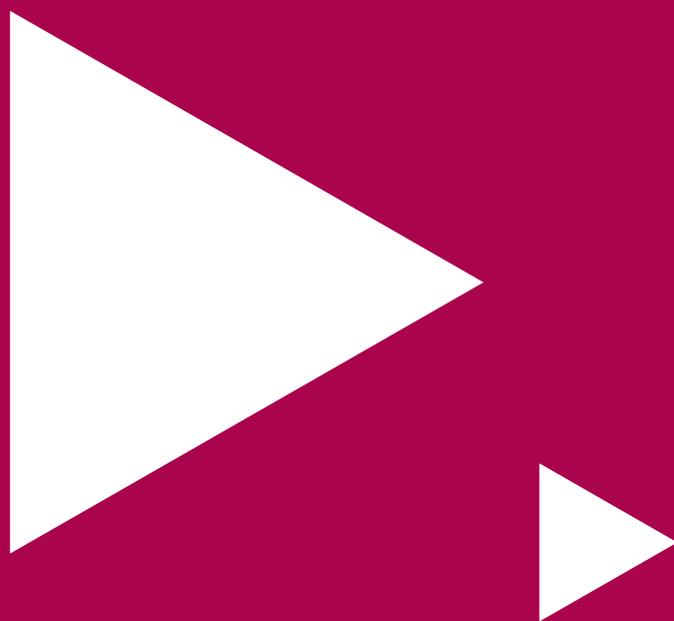
- Existe-t-il un mécanisme régulier de suivi et d'examen qui peut être utilisé pour surveiller l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle?
- Sinon, que faudrait-il pour établir un tel cadre de suivi, compte tenu des exigences suivantes?
- une gamme appropriée de données, statistiques et indicateurs de protection sociale qui sont désagrégés selon des variables pertinentes (par exemple, le sexe, l'âge, le statut d'invalidité);
 - une combinaison de différentes sources de données, y compris pour les données administratives et d'enquête;
 - des mécanismes de coordination efficaces entre les différents producteurs de statistiques (institutions de sécurité sociale, autres organismes administrant les régimes et programmes de protection sociale et les bureaux de statistiques) et les différents utilisateurs des statistiques (ministères et commissions de planification);
 - des mécanismes efficaces pour la participation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, y compris des représentants des travailleurs dans l'économie informelle.

► **Lectures supplémentaires sur la formulation de stratégies d'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle**

- BIT. 2012c. [La sécurité sociale pour tous: Mettre en place des socles de protection sociale et des systèmes complets de sécurité sociale. La stratégie de l'Organisation internationale du Travail.](#)
- BIT. 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- BIT. 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les Objectifs de développement durable.](#)
- OCDE. 2019c. [Lessons from the EU-SPS Programme: Monitoring and evaluating social protection systems.](#)
- OCDE et OIT. 2019. [Tackling Vulnerability in the Informal Economy](#) (en particulier le chapitre 4).
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur.](#)

▶ 3

**Sensibiliser et instaurer
la confiance**



► Questions clés

- Pourquoi la sensibilisation et la confiance sont-elles si importantes pour l'extension de la couverture de la protection sociale et les transitions vers l'économie formelle?
- Pourquoi et comment les employeurs et les travailleurs doivent-ils être mieux informés des règles et réglementations relatives à la sécurité sociale?
- Quels sont les avantages de la formalisation des entreprises informelles et de l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle?
- Pourquoi la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance sont-elles si importantes pour l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle?

► Messages clés

- La transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance sont essentielles pour garantir un sentiment de confiance à l'égard du système de protection sociale, la réalisation des droits fondamentaux et le respect des obligations.
- Les informations sur les règles et réglementations (droits, processus, etc.) doivent être facilement accessibles aux travailleurs et aux employeurs afin qu'ils soient conscients de l'importance de la protection sociale, de leurs droits, ainsi que de leurs obligations.
- Les régimes d'assurance sociale reposent sur l'engagement continu des travailleurs et de leurs employeurs (le cas échéant) à respecter leur obligation de s'inscrire au régime et de payer des cotisations, si nécessaire, afin d'assurer la viabilité financière du régime.

3.1 L'importance de la sensibilisation, de la bonne gouvernance et de l'instauration de la confiance

La sensibilisation, la bonne gouvernance et l'instauration de la confiance sont essentielles pour toute stratégie visant à étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle. Si ces éléments ne sont pas en place, les politiques et les programmes ont peu de chances de réussir (BIT 2013c; BIT 2019f).

Les connaissances et les informations sur la protection sociale sont essentielles. Les travailleurs et les employeurs doivent connaître les régimes de protection sociale qui sont à leur disposition, leurs droits et obligations et la manière d'accéder à ces régimes pour garantir leur protection. Cependant, il ne suffit pas de diffuser des informations. En effet, l'instauration d'un climat de confiance est tout aussi importante. Les travailleurs et les employeurs doivent pleinement saisir la valeur de la protection sociale et savoir que le système de protection sociale est bien gouverné et efficace.

La bonne gouvernance et la transparence sont des conditions préalables pour garantir que les systèmes de protection sociale répondent aux besoins des travailleurs, en tenant compte des contraintes rencontrées par les employeurs (voir encadré 3.13). Si un système de protection sociale fournit effectivement les prestations et les services qui répondent aux attentes des travailleurs et des employeurs, il bénéficiera également de la confiance et de l'appui de la population (BIT 2017e; AISS 2014a).

L'accent mis sur la bonne gouvernance, l'information et la confiance peut sembler évident. Cependant, dans de nombreux cas, le manque de confiance dans le système est cité à la fois par les employeurs et par les travailleurs comme l'un des principaux facteurs de fraude aux cotisations. Dans le même temps, de nombreuses mesures pouvant être prises pour sensibiliser la population et améliorer la gouvernance

ne nécessitent pas une réforme complexe du cadre juridique ou une modification des structures de financement et peuvent être entreprises dans le cadre du budget existant.

Pour ces raisons, ce chapitre constituait à l'origine le premier des cinq chapitres qui résument les expériences et les bonnes pratiques des pays et fournissent des conseils pratiques pour l'adoption de mesures visant à étendre la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle.

Ce chapitre traite des stratégies efficaces de sensibilisation des travailleurs et des employeurs à la protection sociale (section 3.2). Il présente des stratégies pour favoriser l'accès des travailleurs à l'information en général, notamment en ce qui concerne les droits individuels. En outre, il examine l'importance de la bonne gouvernance et met en évidence les moyens de renforcer la gouvernance des régimes de protection sociale (section 3.3), y compris des recommandations sur les stratégies pour un meilleur accès aux procédures de réclamation et d'appel et l'importance de procédures efficaces, efficientes et rentables.

3.2 Sensibiliser la population grâce à une meilleure communication et un meilleur enseignement sur la sécurité sociale

Les efforts déployés pour étendre la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle dépendent essentiellement de la capacité du gouvernement à mettre à disposition des informations sur les règles et réglementations pertinentes et à garantir l'existence d'une protection sociale pour tous. Un accès limité à l'information peut être un obstacle majeur à la couverture des travailleurs dans les régimes de sécurité sociale. Ces informations doivent être non seulement facilement accessibles, mais également présentées dans un format simple et clair. Les organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que les organisations de la société civile, peuvent également jouer un rôle important dans la diffusion d'informations sur la protection sociale et la sensibilisation (BIT 2011; RNSF 2017).

3.2.1 Informer les travailleurs et les employeurs de leurs droits et obligations

Que doivent savoir les travailleurs et les employeurs?

Les employeurs et les travailleurs doivent connaître leurs droits et obligations en matière de sécurité sociale. En particulier:

- Quelles sont les obligations des travailleurs et des employeurs en ce qui concerne le paiement des cotisations? Quelles sont les obligations des employeurs à cet égard? Quelles sont les obligations des travailleurs à cet égard et comment peuvent-ils s'assurer que les cotisations sont payées en leur nom?
- Quelles sont les prestations disponibles, sous quelles conditions?
- Où et comment les travailleurs et les employeurs doivent-ils s'inscrire pour le paiement des cotisations et le versement des prestations?
- Où et comment peuvent-ils faire appel d'une décision ou déposer une plainte s'ils ne sont pas satisfaits d'une décision ou si les prestations sont jugées insuffisantes?
- Quel est le processus de paiement des cotisations et de versement des prestations?
- Qui est responsable si les prestations ne sont pas versées à temps et quels sont les mécanismes de recours disponibles?

Questions complémentaires pour les indépendants:

- Quelles sont les modalités spécifiques pour les travailleurs indépendants?
- Existe-t-il des mécanismes simplifiés de paiement des cotisations?

La mise en œuvre de nouvelles lois et de nouveaux régimes doit toujours s'accompagner de campagnes d'information à l'intention des travailleurs sur l'importance de la protection sociale en général et du régime spécifique en particulier. Ces campagnes doivent fournir une explication détaillée: de la loi/du régime; des prestations disponibles et des conditions d'éligibilité; des exigences en matière de cotisation, le cas échéant; des procédures administratives; et des droits et obligations des travailleurs et des employeurs (voir également les chapitres 5, 6 et 7).

Aux Philippines, par exemple, l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs domestiques au moyen de la loi sur les travailleurs domestiques s'est accompagnée d'une vaste campagne d'information (voir encadré 4.7). Une approche créative a été adoptée au Kenya, où des informations sur le programme *MBao* ont été transmises aux artisans lors de bilans auditifs gratuits (AISS 2011c).

Comment rendre ces informations plus accessibles?

Une fois que les informations pertinentes sur les programmes de sécurité sociale sont rassemblées et prêtes à être diffusées, il convient de s'assurer qu'elles sont réellement accessibles.

Les informations doivent être fournies dans un langage simple, clair et accessible. Elles ne doivent pas exiger de connaissances préalables sur le sujet, doivent être présentées dans un format court et doivent être compréhensibles. Les informations doivent être traduites dans toutes les langues parlées dans la région/le pays, y compris les langues des minorités et des migrants. Cela est important pour garantir un processus inclusif de diffusion de l'information et un taux de participation élevé aux programmes.

La proximité est un facteur décisif de diffusion d'informations utiles pour les populations. Pour cette raison, il sera utile de multiplier les points d'accès physiques. Il conviendra alors d'ouvrir des bureaux locaux de sécurité sociale ou des terminaux d'information où les gens pourront obtenir des réponses à leurs questions ou approfondir leurs connaissances. Le personnel de ces bureaux devra être formé à la diffusion d'informations de manière interactive et utile (voir encadré 3.1 et section 5.2).

Quels canaux d'information peuvent être utilisés?

Il convient d'utiliser différents canaux et formats pour diffuser les informations afin qu'elles ne soient pas réservées aux utilisateurs d'un type spécifique de média ou de technologie. Les informations peuvent être diffusées via la presse écrite, Internet, la radio, la télévision, les numéros de téléphone gratuits, les SMS et les panneaux d'affichage. Ainsi, l'accès à l'information ne sera pas limité du fait de l'absence d'une source particulière ou d'habitudes personnelles. L'encadré 3.2 décrit les campagnes de sensibilisation du public menées en République de Moldova, en Thaïlande et au Viet Nam.

► Encadré 3.1. Améliorer l'accès à l'information grâce à la proximité à Madagascar

Afin de se rapprocher de ses adhérents, la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) de Madagascar a décidé d'augmenter le nombre de ses antennes régionales en 2012. Dans certaines régions isolées, un bureau mobile a été mis en place pour diffuser des informations et sensibiliser la population aux régimes et prestations de protection sociale. Les populations auparavant exclues ont désormais accès à des connaissances sur les institutions et programmes de sécurité sociale, ce qui est très utile dans la mesure où l'équipe des bureaux locaux peut donner des conseils, proposer des services et diffuser des informations adaptées à leurs besoins spécifiques. L'équipe sensibilise donc les populations sur les prestations et les perspectives en matière de protection sociale et la réception et le traitement des demandes. La proximité avec la population assurée implique un accès direct aux informations pertinentes.

Source: AISS, 2014b.

► **Encadré 3.2 Utiliser les médias pour sensibiliser à la sécurité sociale: expérience du Kirghizistan, de la République de Moldova, de la Thaïlande et du Viet Nam**

En Thaïlande, une annonce du service public insiste sur l'importance de la sécurité sociale. La campagne, intitulée «*Why is social protection important to me, and to you?*» («Pourquoi la protection sociale est-elle importante pour moi et pour vous?») a été utilisée dans le cadre du dialogue national sur un socle de protection sociale pour la Thaïlande en 2013 et a été préparée avec l'appui du BIT.



Le gouvernement de la République de Moldova a lancé, avec l'appui du BIT, une campagne médiatique pour sensibiliser la population aux pièges du travail non déclaré. Les slogans utilisés incitent les travailleurs à demander leur contrat de travail et sont clairement contre le travail non déclaré. Un autre message clé incite les travailleurs à cotiser pour bénéficier de la sécurité sociale (*voir la vidéo «I contribute, therefore I benefit from social security»*). La campagne comprend des clips vidéo et radio diffusés quotidiennement, des panneaux d'affichage et des affiches dans des lieux publics et des dépliants, tous conçus pour atteindre l'éventail le plus large de la population actuellement ou potentiellement impliquée dans l'emploi informel à travers le pays.



Au Viet Nam, le gouvernement a diffusé, avec l'appui du BIT du matériel vidéo pour sensibiliser à l'importance des prestations de protection sociale et informer les gens sur les prestations disponibles pour les travailleurs dans l'économie informelle. L'une des vidéos est spécifiquement destinée aux entreprises et présente des informations factuelles sur les prestations de la protection sociale pour les entreprises.



Au Kirghizistan, dans le cadre de la campagne nationale de lutte contre l'économie informelle et de la campagne mondiale de promotion de la recommandation n° 204 de l'OIT, les syndicats ont pris l'initiative de lancer une campagne de sensibilisation novatrice dont le message est clair et simple: «*Step out the shadow! Work formally*» («Sortez de l'ombre! Travaillez formellement»). Les dessins animés sont un excellent outil de communication, car compréhensibles pour tous – les personnes illettrées comme les plus instruites, les enfants comme les adultes, les femmes comme les hommes. Cette idée a été approuvée lors d'une table ronde tripartite de haut niveau. La série de [dessins animés](#) dépeint des situations réelles et des risques associés à l'emploi informel et a été diffusée sur dix chaînes de télévision nationales et régionales.

Source: Site [Web de l'OIT](#); Hirose et Hetteš 2016. .

► **Encadré 3.3. Sensibilisation à l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle**

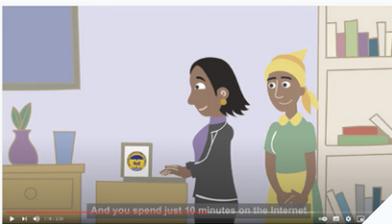
Le réseau Femmes dans l'Emploi Informel : Globalisation et Organisation (WIEGO) a récemment lancé le «Podcast sur l'économie informelle: protection sociale» (Informal Economy Podcast: Social Protection), qui vise à faire connaître les expériences des organisations de travailleurs en matière d'accès et de réforme des systèmes de protection sociale et leurs défis. Ce podcast aborde divers aspects pertinents de la protection sociale des travailleurs dans l'économie informelle, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins de santé et la prise en charge des enfants.



Pour atteindre les travailleurs et les employeurs, il est important de diffuser les informations par l'intermédiaire de canaux adaptés. Le choix de ces canaux dépend du groupe cible et est parfois inhabituel. Par exemple, en Jamaïque, des brochures sur les droits des travailleurs domestiques ont été distribuées le long des axes de transport largement empruntés, tandis qu'au Paraguay les employeurs potentiels de travailleurs domestiques ont reçu des brochures d'information avec leur facture d'électricité (CSI et ONU Femmes 2013; Both *et al.* 2018). En Afrique du Sud, la loi sur les conditions essentielles de l'emploi oblige les employeurs à afficher sur le lieu de travail une déclaration indiquant les droits des employés, que ces derniers peuvent consulter dans la langue officielle utilisée sur le lieu de travail.

Pour que les campagnes de sensibilisation atteignent leurs objectifs, il importe d'utiliser des messages qui feront écho chez le public cible. Par exemple, en Zambie, les campagnes de sensibilisation ont été adaptées à des groupes spécifiques de travailleurs, tels que les travailleurs domestiques et les travailleurs des MPE (voir encadré 3.4).

► **Encadré 3.4. Zambie: sensibilisation des employeurs de travailleurs domestiques et des travailleurs et employeurs des micro et petites entreprises du secteur de la construction en Zambie**



En Zambie, la plupart des employeurs ne sont pas conscients de leurs obligations d'enregistrer leurs travailleurs domestiques auprès de l'autorité nationale compétente en la matière (National Pension Scheme Authority (NAPSA)). Une campagne de sensibilisation destinée aux employeurs de travailleurs domestiques explique pourquoi les prestations de retraite sont nécessaires et comment inscrire les travailleurs domestiques auprès de la NAPSA. [TD]



Le manque de connaissances et de sensibilisation sur les thèmes de la sécurité sociale a été identifié comme un obstacle majeur à l'extension de la couverture de protection sociale dans le secteur de la construction. Le programme zambien pour les emplois verts (Phe Goursat et Pellerano 2016) a soutenu l'élaboration de matériel de communication et de lignes directrices adaptées au secteur de la construction. La NAPSA et le Comité de contrôle du fonds d'indemnisation des travailleurs ont utilisé ces documents pour lancer des campagnes de sensibilisation auprès des employeurs et des travailleurs des MPE du secteur de la construction, en collaboration avec les associations de travailleurs et d'employeurs. Le matériel de sensibilisation à la sécurité sociale a été utilisé par plus de 1 500 travailleurs, ce qui a permis à ceux-ci de mieux comprendre l'importance de l'affiliation aux régimes de sécurité sociale.

Source: Voir la vidéo YouTube du BIT intitulée «Give your domestic workers a NAPSA pension today».

Les campagnes d'information et de sensibilisation doivent répondre aux besoins et caractéristiques spécifiques des travailleurs et des employeurs ciblés. Par exemple, une campagne d'information et de sensibilisation ciblant les travailleurs indépendants du **Cabo Verde** a été menée en collaboration avec différentes organisations de travailleurs pour diffuser efficacement les informations auprès de ce groupe (voir encadré 3.5).

► **Encadré 3.5. Sensibilisation des travailleurs indépendants à Cabo Verde**

À Cabo Verde, une approche proactive a été utilisée pour mettre en œuvre une campagne intense et bien planifiée ciblant spécifiquement les travailleurs indépendants dans les zones urbaines et rurales. Dans le cadre de cette campagne, des activités ont été menées auprès des enfants et des jeunes pour sensibiliser les futurs cotisants aux prestations de la protection sociale en espérant aussi qu'ils encouragent leurs parents à s'inscrire. Lors d'ateliers avec différents groupes (religieux, organisations de producteurs et de femmes), des informations directes sur l'assurance sociale ont pu être transmises aux travailleurs indépendants. Cabo Verde constitue un bel exemple d'une modalité de mise en œuvre globale pour cette approche (voir encadré 5.3). [TI]

Source: Durán Valverde *et al.* 2013.

► **Encadré 3.6. Sensibiliser les travailleurs grâce à un théâtre itinérant au Tadjikistan**

Au Tadjikistan, le gouvernement souhaite sensibiliser le public aux conséquences et aux risques de l'emploi informel grâce à une approche innovante. Un théâtre itinérant parcourt le pays pour sensibiliser le public et invite les travailleurs à rejoindre les syndicats. Après chaque représentation, des dépliants contenant des informations sur la législation nationale et les avantages de l'emploi formel sont distribués.



Source: Voir aussi la vidéo Youtube du BIT intitulée «[Step out of the shadow! – Mobile theatre against informal employment in Tajikistan](#)».

Dans le cas des travailleurs agricoles, l'éloignement, assorti d'un manque d'éducation, peut déboucher sur un manque d'informations chez de nombreux travailleurs concernant leurs droits en général et la législation publique existante, mais aussi les politiques et les régimes pertinents [TA]. Les efforts visant à intégrer les travailleurs agricoles dans les régimes d'assurance sociale doivent tenir compte de ces contraintes et adapter les méthodes d'information/de sensibilisation aux besoins et à la situation spécifique de ce groupe. Par exemple, en **Tunisie**, une campagne publicitaire menée par le gouvernement, les organisations d'employeurs et de travailleurs a été un élément clé du succès de la réforme du système de sécurité sociale en 1996 (voir encadré 3.7).

► **Encadré 3.7. Campagne publicitaire réalisée en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en Tunisie**

En Tunisie, les réformes du système de sécurité sociale en 1996 ont été accompagnées d'une campagne publicitaire à grande échelle menée par le gouvernement, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, pour sensibiliser à l'évolution de la législation et expliquer le nouveau cadre mis en place. La campagne a été un élément crucial du succès de la réforme, qui a incité un grand nombre d'employeurs et de travailleurs à s'affilier au régime. Les syndicats ont également joué un rôle éducatif en sensibilisant la population à l'importance de la protection sociale.

Source: D'après Bailey 2004; Olivier 2009.

Mieux comprendre les besoins des travailleurs et des employeurs

Les pouvoirs publics doivent également s'assurer de bien comprendre les besoins et la situation des travailleurs et des employeurs afin de pouvoir y répondre de manière adéquate. À cet égard, les enquêtes auprès des entreprises et des travailleurs peuvent également aider à établir le niveau de satisfaction à l'égard des prestations et des services fournis et à faciliter les interactions avec l'administration de la sécurité sociale.

Par exemple, au Cambodge, la Caisse nationale de sécurité sociale a mené des enquêtes pour mieux connaître le niveau d'information des travailleurs et des entreprises, en particulier en ce qui concerne les droits et les obligations, et pour évaluer le niveau de satisfaction (NIER 2017a; NIER 2017b). En se fondant sur les résultats obtenus, elle a développé sa stratégie de communication pour sensibiliser les employeurs et les travailleurs et augmenter la couverture de sécurité sociale (Cambodge 2018).

Établir des partenariats

Les organisations de travailleurs et d'employeurs, y compris celles qui représentent les personnes opérant dans l'économie informelle, peuvent jouer un rôle important dans la diffusion de l'information, la sensibilisation et l'accès à la protection sociale (BIT 2013c; RNSF 2017).

L'engagement des organisations de la société civile est aussi un facteur important. Aux Philippines, une campagne d'information menée par des organisations de la société civile a largement favorisé la mise en œuvre de la législation et la reconnaissance des travailleurs domestiques [TD] (voir encadré 4.7). Au Cameroun, l'institution nationale de sécurité sociale accréditée des «secrétariats sociaux» pour diffuser les informations (voir encadré 3.8).

La boîte à outils sur la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, élaborée par WIEGO et la Fédération internationale des travailleurs domestiques (FITD) (WIEGO et FITD 2018) pour la région d'Afrique, offre un guide pratique pour soutenir la sensibilisation des travailleurs domestiques (voir encadré 3.9).

► Encadré 3.8. Campagnes de sensibilisation et d'information pour promouvoir la couverture des travailleurs indépendants au Cameroun

En 2014, la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) du Cameroun a mis en place un régime d'assurance volontaire pour les travailleurs indépendants et autres travailleurs du secteur informel. Afin de faire connaître le dispositif aux bénéficiaires potentiels, les «secrétariats sociaux» accrédités par la CNPS du Cameroun (entité physique ou institution publique) ont pour mission de contacter et de former les personnes intéressées. La CNPS du Cameroun a fourni aux secrétariats sociaux accrédités des kits de formation et d'information et a perçu une cotisation pour chaque nouveau membre. Depuis 2015, 137 574 personnes ont adhéré au régime d'assurance volontaire. La couverture de la sécurité sociale est passée de 10 pour cent en 2014 à 16,34 pour cent en 2016, dont 1,54 pour cent du régime volontaire.

Source: D'après AISS 2017d.

► Encadré 3.9. Trousse à outils WIEGO/FITD sur la convention n° 189 de l'OIT

Les travailleurs domestiques et leurs organisations doivent comprendre pleinement le cadre juridique international et son rôle dans l'orientation de la législation nationale, ainsi que les mécanismes de contrôle pertinents. La [boîte à outils](#) préparée par WIEGO et FITD (2018) pour la région Afrique est un outil utile pour fournir des informations d'une manière compréhensible et faire connaître le travail et les droits sociaux des travailleurs domestiques. Il présente les éléments clés de la convention n° 189 de l'OIT et explique l'importance de sa ratification, de son application et de son suivi effectif. Il comprend également un modèle de contrat de travail et des conseils pour les organisations de travailleurs domestiques et les éducateurs.



► Liste de contrôle 3.1. Informer les travailleurs et les employeurs de leurs droits et obligations en matière de protection sociale

- Comment les travailleurs et les employeurs peuvent-ils être mieux informés de leurs droits et obligations en matière de protection sociale?
- Comment rendre ces informations plus accessibles?
 - Les informations sur la protection sociale sont-elles accessibles dans toutes les langues parlées dans le pays?
 - Les informations sont-elles accessibles à tous, y compris aux personnes analphabètes et aux personnes souffrant de handicap?
 - Les informations sont-elles disponibles sous différentes formes (à la fois des informations simplifiées et plus complexes, via différentes formes de médias)?
 - Les groupes marginalisés ont-ils accès à ces informations?
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs participent-elles à la diffusion d'informations et à la sensibilisation? Pourraient-elles s'engager davantage dans la sensibilisation et la diffusion d'informations auprès de leurs membres? Quels autres partenaires pourraient être mobilisés?
- Quels autres canaux d'information pourraient être utilisés?

3.2.2 Informations individualisées sur les droits à la sécurité sociale

Dans bien des pays, les administrations de la sécurité sociale ont intensifié leurs efforts pour informer activement leurs membres de leurs relevés de cotisations et de leurs droits. Par exemple, en Jordanie, les assurés reçoivent chaque année une lettre les informant des cotisations versées en leur nom, des détails de leur période de cotisation et du salaire déductible. Ce système de comptes annuels pour les assurés fournit une estimation du niveau de pension qu'ils pourront toucher à la retraite (AISS 2009d). L'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) a développé un système en ligne pour fournir aux travailleurs participants des informations sur le nombre de cotisations hebdomadaires versées par an et les relevés de cotisation de leurs cinq derniers employeurs (AISS 2009a). En **Turquie**, les membres assurés peuvent vérifier leur statut d'assurance en ligne (voir encadré 3.10). En Ouganda, les travailleurs assurés reçoivent des informations sur les cotisations versées en leur nom par SMS (voir encadré 6.13).

S'ils connaissent leur relevé de cotisation et leurs droits à la sécurité sociale, les travailleurs en auront davantage le contrôle et pourront également insister pour que leurs employeurs paient les cotisations correctement et régulièrement en leur nom. La participation des membres à leur système de sécurité sociale renforce la responsabilité de chacun et améliore ainsi l'efficacité et l'efficience du système.

► Encadré 3.10. Informations en ligne pour les assurés sur l'assurance-maladie en Turquie

En 2012, la Turquie a créé un système d'information unifié combinant les bases de données de trois institutions de sécurité sociale différentes. En utilisant uniquement leur numéro d'identification et la date figurant sur leur certificat de citoyenneté, les membres peuvent accéder rapidement aux informations sur le statut d'inscription et de prime de leur pension et de leur assurance-maladie sans avoir à faire des déplacements pénibles au bureau de la sécurité sociale le plus proche. Des mises à jour sont effectuées automatiquement dans le système au moindre changement (paiement des cotisations, contrat d'assurance, paiement des prestations, etc.).

Grâce à cette base de données unifiée, les informations de trois établissements indépendants de sécurité sociale ont été regroupées dans une seule base de données afin de permettre aux membres d'accéder plus facilement aux informations sur leurs droits à l'assurance.

Source: D'après AISS, 2013.

► Liste de contrôle 3.2. Informations individualisées sur les droits à la sécurité sociale

- Les régimes de sécurité sociale informent-ils activement leurs membres de leurs relevés de cotisations et de leurs droits?
- Les régimes de sécurité sociale encouragent-ils la participation des travailleurs en fournissant suffisamment d'informations?

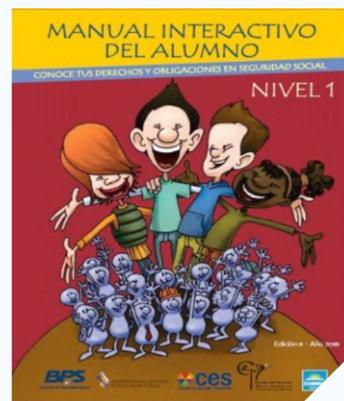
3.2.3 Éduquer les jeunes sur la sécurité sociale et créer une culture de la sécurité sociale

Afin de mieux faire connaître les droits et responsabilités en matière de sécurité sociale, certains pays ont mis en place des programmes de sensibilisation à la sécurité sociale dans le cadre du programme d'enseignement général et de la formation professionnelle. C'est le cas, par exemple, en Argentine, au Belize, au Ghana et au Pérou. Le programme d'éducation à la sécurité sociale le plus complet existe en **Uruguay**, où des unités d'apprentissage adaptées à différents âges sont intégrées dans les programmes scolaires à différents niveaux, à partir de 5 ans et jusqu'à la formation universitaire et professionnelle (voir encadré 3.11).

► Encadré 3.11. L'éducation à la sécurité sociale en Uruguay

En Uruguay, la Banque de prévoyance sociale (Banco de Previsión Social (BPS)) développe des activités qui visent à informer et éduquer les citoyens sur le système de sécurité sociale, leurs droits et devoirs, ainsi que le rôle et la pertinence de la sécurité sociale dans la vie des citoyens.

Ce programme sophistiqué d'enseignement de la sécurité sociale fait partie du programme général des écoles publiques et des universités, ainsi que des instituts de formation professionnelle. Il est dispensé dès l'âge de 5 ans et tout au long de la scolarité jusqu'à l'obtention du diplôme. Le programme comprend des unités d'apprentissage adaptées à chaque âge et veille à ce que les enfants soient informés sur la sécurité sociale chaque année de leur scolarité dans le cadre de l'éducation civique.



Source: D'après BPS Uruguay 2018; voir aussi la vidéo YouTube du BIT intitulée «[Uruguay: Building a culture of social protection](#)».

Ce programme d'éducation à la protection sociale peut être un élément central de la construction d'une «culture de la sécurité sociale» garantissant la sensibilisation de la population à ses droits et devoirs et à la valeur de la couverture de protection sociale (AISS 2008). Il fait partie d'une éducation civique plus large qui est particulièrement importante pour les enfants et les jeunes et est également une composante importante des programmes de formation professionnelle (BIT 2017b).

Dans les cas où les programmes éducatifs sont (encore) inexistantes, des initiatives ponctuelles peuvent contribuer à sensibiliser la population dès le plus jeune âge. Par exemple, à Madagascar, des clubs pour les enfants ont vu le jour, et des activités ont été organisées pendant les fêtes (AISS 2014e). Dans certains pays, la sensibilisation à la couverture de la sécurité sociale est également liée aux initiatives de renforcement des connaissances financières et des connaissances relatives aux pensions de retraite.

En règle générale, l'éducation à la protection sociale vise à : améliorer la compréhension et la sensibilisation des personnes aux différents risques auxquels elles sont confrontées tout au long du cycle de vie; sensibiliser les populations à leurs droits et responsabilités en matière de sécurité sociale; fournir des informations sur les régimes et prestations de sécurité sociale disponibles et sur la manière de les utiliser efficacement; et permettre aux populations de faire des choix éclairés et de prendre des mesures efficaces pour améliorer leur couverture de sécurité sociale.

Bâtir une culture de la protection sociale

Une culture de protection sociale décrit une situation dans laquelle une population donnée:

1. A connaissance de la protection sociale, son fonctionnement et valeurs fondatrices
2. A connaissance de ses droits à la protection sociale, les obligations qui en découlent et comment exercer ces droits
3. A connaissance des moyens d'accès aux prestations de protection sociale auxquelles elle a droit
4. Participe activement à la construction des systèmes de protection sociale et de ses réformes

La création d'une culture de la protection sociale peut contribuer à l'extension de la couverture aux travailleurs de l'économie informelle et à la valorisation du droit de l'Homme à la sécurité sociale. Les personnes bien informées sur leurs droits à la protection sociale sont plus proactives dans l'exercice de leurs droits aux prestations et dans la participation à la conception des systèmes de protection sociale.

Bâtir une culture de protection sociale en santé (voir encadré 3.12) nécessite un engagement étroit avec tous les membres de la société, notamment pour veiller à ce que tous promeuvent et adhèrent aux principes du financement fondé sur la solidarité, d'universalité et de non-discrimination, celles-ci étant des valeurs fondatrices de la protection sociale en santé. Ceci est d'une particulière importance pour encourager la transition vers l'économie formelle. En effet, il est important que tous adhèrent au principe de solidarité pour veiller à ce que les employeurs et employés ayant une capacité contributive n'optent pas en faveur du statut de travail informel afin d'éviter l'obligation de cotiser pour leurs employés et/ou pour eux-mêmes (Both et al. 2018). L'adhérence au principe d'universalité et de non-discrimination par les décideurs politiques dans la mise en place de systèmes de protection sociale en santé est également importante pour bâtir des systèmes qui ne laissent personne pour compte. Par ailleurs ces efforts doivent aller de pair avec l'amélioration de la littératie en matière de santé. En effet, reconnue comme un déterminant clé de la santé, la littératie en santé a également été reconnue comme l'un des principaux piliers de la promotion de la santé pour atteindre les cibles des ODDs par la déclaration de Shanghai de 2016 (OMS, s.d).

► Encadré 3.12. Comment bâtir une culture de protection sociale, dont en santé ?

La création d'une culture de la protection sociale est un processus propre à chaque pays, en fonction de son contrat social et de ses idéologies. Cependant, le BIT a identifié trois stratégies promouvant cette culture, soit

1. L'éducation sur la protection sociale,
2. La sensibilisation et communication sur les droits à la population ; et
3. Le renforcement de capacités du personnel des institutions de protection sociale et des institutions de santé.



Source: D'après BIT 2016 ; le site Web [de l'OMS](#).

► Liste de contrôle 3.3. Éduquer les jeunes sur la sécurité sociale et créer une culture de la sécurité sociale

- Les programmes d'enseignement aux niveaux primaire, secondaire et supérieur comprennent-ils des cours sur les droits et responsabilités en matière de sécurité sociale?
- Les droits et responsabilités en matière de sécurité sociale font-ils partie de tous les programmes d'enseignement et de formation professionnels?

3.2.4 Promouvoir l'«alphabétisation en matière de sécurité sociale» dans les programmes d'entrepreneuriat et de développement des entreprises

Les informations sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale doivent être largement diffusées par l'intermédiaire de sources susceptibles de toucher une grande variété de personnes. Cet objectif peut être atteint en intégrant les connaissances sur les programmes et prestations de sécurité sociale dans d'autres formes de programmes de formation pédagogique.

L'une de ces possibilités consiste à inclure des modules sur la sécurité sociale dans les programmes pertinents de formation, de développement des compétences et d'entrepreneuriat, car ils sont accessibles aux personnes pour qui les informations sur la sécurité sociale seraient extrêmement utiles (voir encadré 3.13).

► Encadré 3.13. Connaissances sur le monde des affaires et connaissances sur la sécurité sociale: la sécurité sociale dans les programmes de formation à l'entrepreneuriat et aux entreprises et outils connexes [TMP]

L'OIT propose une large gamme de modules de formation (voir ci-après) pour les entrepreneurs souhaitant créer leur propre entreprise ou développer et améliorer leur entreprise

- Le programme [Gérez Mieux Votre Entreprise \(GERME\)](#) est un programme de formation en matière de gestion axé sur la création et l'amélioration des petites entreprises. Il s'inscrit dans une stratégie de multiplication des emplois et de renforcement de la qualité dans les pays en développement et en transition.
- Le programme [Développement de l'entrepreneuriat féminin \(WED\)](#) a autonomisé les femmes entrepreneurs dans les pays en développement et les a aidées à démarrer et à développer leur entreprise depuis le milieu des années 2000.
- Le module de formation [Tout Savoir sur l'Entreprise \(KAB\)](#) est largement utilisé dans le monde pour enseigner l'esprit d'entreprise dans les écoles professionnelles, secondaires et tertiaires.
- Le programme [pour des entreprises durables, compétitives et responsables \(SCORE\)](#) encourage la formation pratique et le conseil en entreprise afin d'améliorer la productivité et les conditions de travail dans les petites et moyennes entreprises.
- Le module [Formalisez votre entreprise \(FVE\)](#) est un programme de formation spécifique à chaque pays qui vise à sensibiliser les hommes et les femmes entrepreneurs à l'importance de la formalisation et à leur donner les moyens de mener à bien les procédures d'enregistrement et de mise en conformité applicables - y compris en matière de sécurité sociale.

De plus, la méthodologie consistant à créer un environnement propice à la durabilité des entreprises [Enabling Environment for Sustainable Enterprises \(EASE\)](#) est une méthodologie qui permet aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs d'identifier les principales contraintes qui entravent le développement des entreprises; encourage le dialogue entre les travailleurs, les employeurs et les gouvernements pour parvenir à des recommandations politiques communes; et soutient l'adoption de réformes efficaces afin de libérer le potentiel entrepreneurial, stimuler les investissements, générer une croissance économique globale, créer de meilleurs emplois et réduire la pauvreté.

Ces outils mettent en évidence l'importance de la sécurité sociale pour l'entrepreneuriat et le développement des entreprises. En particulier, la formation FVE présente des informations sur les droits et responsabilités des employeurs et des travailleurs en matière de sécurité sociale, ainsi que sur les prestations, les procédures d'enregistrement et les mécanismes de contribution propres au pays. Pour les entrepreneurs et les propriétaires de MPE, les risques tels que la maladie ou les accidents du travail, qui les affectent eux-mêmes ou leurs travailleurs, ne sont pas seulement un problème personnel, mais souvent menacent l'existence de leur entreprise. Il importe donc que les entrepreneurs soient conscients du rôle de la sécurité sociale, de leurs droits et responsabilités et de la manière d'assurer la couverture de la sécurité sociale. Dans le même temps, des outils tels que l'outil EASE peuvent également contribuer à l'amélioration de l'environnement politique, notamment pour faciliter la couverture de la sécurité sociale pour les MPE.

Source: D'après le site Web [de l'OIT](#).

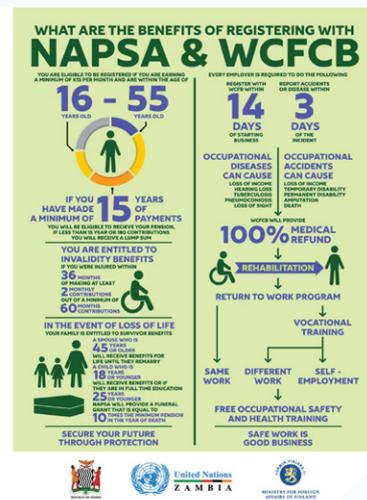
En outre, des campagnes d'information adaptées aux besoins et à la situation des travailleurs et des unités économiques dans des secteurs spécifiques sont un outil très utile pour atteindre des groupes spécifiques. Elles sont particulièrement utiles pour les MPE, les travailleurs indépendants et les travailleurs agricoles, car ces groupes ne se sentent pas vraiment représentés dans les campagnes d'information générales. Par exemple, en **Zambie**, une campagne d'information cible spécifiquement les MPE du secteur de la construction (voir encadré 3.14).

► **Encadré 3.14. Analyse de rentabilisation de la sécurité sociale: informations personnalisées pour les micro et petites entreprises du secteur de la construction en Zambie**

En Zambie, une campagne d'information a été lancée dans le secteur de la construction avec le soutien du BIT. Elle est spécifiquement axée sur le respect de la législation du travail pour les MPE du secteur de la construction. La campagne comprend une section intitulée «Pourquoi assurer les travailleurs contre les accidents du travail?», qui démontre les enjeux commerciaux des accidents du travail et de l'assurance -retraite. Des affiches et des vidéos expliquent les avantages de la couverture de la sécurité sociale pour les employeurs et fournissent des informations concises sur les principales règles et procédures.



Source: Site Web de l'OIT, voir aussi la vidéo YouTube du BIT intitulée «Labour laws in Zambia: What are their benefits?»



► **Liste de contrôle 3.4. Analyse de rentabilisation de la sécurité sociale: informations personnalisées pour les micro et petites entreprises du secteur de la construction en Zambie**

- Les programmes de formation et de renforcement des capacités pour les entrepreneurs et les programmes de développement des entreprises incluent-ils systématiquement une section sur la sécurité sociale? Si oui, fournit-elle des informations adéquates sur l'importance de la sécurité sociale, les droits et les responsabilités et les modes d'accès? Les informations peuvent-elles être encore améliorées?
- Les institutions de sécurité sociale, les services de développement des entreprises ou d'autres institutions fournissent-ils des informations et des conseils accessibles aux entrepreneurs actuels et futurs et aux propriétaires de petites entreprises concernant leurs droits et responsabilités en matière de sécurité sociale? Les informations et les conseils pourraient-ils être encore améliorés?

► **Lectures supplémentaires sur la sensibilisation, la communication et l'éducation en matière de sécurité sociale**

- BIT à paraître(a). *Guide sur l'éducation et la culture en matière de protection sociale* (titre provisoire).
- AISS 2014a. *Lignes directrices de l'AISS en matière de qualité des services.*
- AISS 2016a. *Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture.*
- AISS. 2016b. *Lignes directrices de l'AISS en matière de communication des administrations de sécurité sociale.*
- AISS. 2016c. *Lignes directrices de l'AISS en matière de technologies de l'information et de la communication*
- RNSF. 2017d. *Extending Coverage: Social Protection And The Informal Economy.*

3.3 Renforcer la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance

La gouvernance d'un système de protection sociale, en particulier son degré de responsabilité et de transparence, a un impact important non seulement sur sa réputation, mais également sur le mode de participation de ses membres. Lorsque les employeurs et les travailleurs ne disposent pas d'informations suffisantes sur le fonctionnement d'un régime de protection sociale et lorsqu'ils ne sont pas convaincus de sa fiabilité et de son efficacité, ils sont moins susceptibles d'y contribuer (BIT 2011). Il est donc essentiel de renforcer la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance pour instaurer la confiance et faire en sorte que le système de protection sociale soit à la hauteur des attentes des citoyens.

S'appuyant sur les principes des droits de l'homme et l'état de droit, les normes internationales de la sécurité sociale de l'OIT énoncent une série de principes pertinents pour la bonne gouvernance et l'extension de la couverture de la protection sociale (voir encadré 3.15).

► Encadré 3.15. Principes de bonne gouvernance dans les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale et autres normes internationales du travail

Les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale et la recommandation n° 204 contiennent un ensemble de principes qui contribuent à assurer la bonne gouvernance des systèmes de sécurité sociale, comme suit:

- **La responsabilité générale et principale de l'État** (convention n° 102, article 71, paragraphe 3); recommandation n° 202, paragraphe 3).
- **Les droits ancrés dans la législation nationale.** La portée, la couverture et le niveau des prestations, y compris les garanties essentielles de la sécurité sociale, doivent être prescrits par la législation ou la réglementation nationale (convention n° 102, articles 1 et 5; recommandation n° 202, paragraphes 3 b), 6 et 7).
- **Le droit de former appel.** Les personnes assurées doivent avoir un droit de recours «en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité (convention n° 102, article 70). Les procédures de réclamation et de recours doivent être «impartiales, transparentes, simples, rapides, accessibles, peu coûteuses» et gratuites pour le requérant (recommandation n° 202, paragraphes 3 o) et 7).
- **La participation.** Participation des représentants des personnes assurées et des employeurs à la gestion des institutions chargées de l'administration (convention n° 102, article 72); participation tripartite, consultation et dialogue social en ce qui concerne les socles de protection sociale et les stratégies d'extension de la sécurité sociale (recommandation n° 202, paragraphes 8 d), 13 (1) et 19); «plein respect de la négociation collective et de la liberté d'association pour tous les travailleurs» (recommandation n° 202, paragraphe 3 q)).
- **La responsabilité et la transparence.** Gestion et administration financières transparentes, responsables et saines (recommandation n° 202, paragraphe 3 j); convention n° 102, article 71, paragraphe 3).
- **Le financement.** Solidarité en matière de financement, allant de pair avec la recherche du meilleur équilibre possible entre les responsabilités et les intérêts parmi ceux qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale (recommandation n° 202, paragraphe 3 h)); financement collectif par les cotisations ou l'impôt «, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent les difficultés pour les personnes disposant de faibles ressources» (convention n° 102, article 71) et ayant une capacité contributive limitée (recommandation n° 204, paragraphe 20).
- **La promotion de l'égalité entre hommes et femmes, de la non-discrimination et de la prise en compte des besoins spéciaux** (recommandation n° 202, paragraphe 3 d); recommandation n° 204, paragraphe 7 h)).
- **Les droits et la dignité.** Respect des droits et de la dignité des personnes couvertes par les garanties de sécurité sociale (recommandation n° 202, paragraphe 3 f)); promotion et protection effectives des droits fondamentaux de toutes les personnes opérant dans l'économie informelle (recommandation n° 204, paragraphe 7 e)); attention particulière accordée aux plus vulnérables (recommandation n° 202, paragraphes 2, 3 e) et 16; recommandation n° 204, paragraphes 7 i) et 19).

Ces principes complètent et concrétisent les principes connexes contenus dans les instruments relatifs aux droits fondamentaux et d'autres normes internationales pertinentes (BIT 2021c; BIT 2017e).

La gouvernance financière fait également partie intégrante de la bonne gouvernance. La transparence et la responsabilité sont des garanties efficaces contre la corruption et les pertes; la lutte contre la corruption peut générer des recettes fiscales. Une étude récente du Fonds monétaire international révèle que la lutte contre la corruption présente de sérieux avantages: mesurées en termes de produit intérieur brut, les recettes des gouvernements les moins corrompus sont évaluées à 4 pour cent de plus que les gouvernements les plus corrompus ayant un niveau de développement économique semblable.

3.3.1 Renforcer l'offre des prestations

Fournir des prestations de qualité qui répondent aux besoins des personnes est le meilleur moyen de renforcer la confiance dans les systèmes de protection sociale et de convaincre les travailleurs et les employeurs d'honorer leurs obligations. Les systèmes de protection sociale qui fonctionnent efficacement et offrent des prestations de qualité gagnent la confiance de la population (BIT 2017e; AISS 2016a). La confiance dans les institutions et les processus impliqués est essentielle à cet égard. Cela est particulièrement important dans les programmes fondés sur le volontariat qui visent à étendre la couverture à des groupes qui seraient autrement exclus. En effet, la population s'engagera d'autant plus facilement dans ces systèmes si elle en connaît les processus, si elle en comprend les bénéfices et si elle peut accéder à des mécanismes de recours en cas de besoin.

► Encadré 3.16. Définir et comprendre le rôle des prestations de santé dans le contexte d'une stratégie d'extension de la couverture à travers la formalisation

Les prestations de santé se définissent comme l'ensemble de services de santé qui sont mis à la disposition d'une population couverte par un régime de protection sociale en santé donné. Les prestations de santé ne représentent pas une proportion du revenu du bénéficiaire et se distinguent donc ainsi des prestations en espèces visant à une protection financière à travers le remplacement des revenus. Pour que les prestations de remplacement du revenu soient adéquates, il est impératif qu'elles soient basées sur le niveau de revenu qu'elles sont censées remplacer. Aussi, un système d'assurance sociale basée sur les contributions proportionnelles aux revenus est le système de plus à même de garantir un revenu de remplacement adéquat. Pour les prestations en nature, tels les services de santé, il n'y a pas de relation linéaire entre le niveau de revenu et le niveau de la prestation. En effet, la recommandation n°69 sur les soins médicaux (1944) de l'OIT stipule que tous les bénéficiaires d'un régime donné devraient pouvoir « bénéficier de **soins préventifs et curatifs complets sous les mêmes conditions** et sans obstacles ou entraves de nature administrative, financière ou politique, ni autres sans relation avec leur état de santé. » Pour cette raison, certains pays adoptent un modèle de protection sociale en santé financé uniquement avec les revenus généraux provenant des taxes. C'est par exemple le cas de la Malaisie, un pays qui garantit un paquet de soins complet à travers son service national de soins de santé avec des copaiements faibles dans toutes les structures sanitaires publiques.

D'autres pays ont utilisé la couverture de protection sociale en santé comme l'une des mesures pour promouvoir la formalisation, favoriser la solidarité sociale et la justice fiscale. C'est notamment le cas au Kazakhstan où le lancement du régime national d'assurance maladie obligatoire en 2020 a favorisé la formalisation des travailleurs indépendants qui se doivent maintenant de payer une cotisation forfaitaire unique affectée à l'assurance maladie mais aussi à d'autres régimes d'assurance sociale et à l'impôt sur le revenu. La formalisation quant à elle est souhaitable pour maintenir et améliorer la santé des individus et de la population en agissant sur les déterminants sociaux de la santé. En effet, les travailleurs de l'économie informelle restent disproportionnellement engagés dans des formes de travail précaire les exposant à divers risques de santé au travail tels l'exposition aux contaminants et aux risques physiques (bruits, accidents physiques, etc.). L'exposition élevée aux risques de santé au travail couplée à la faible couverture de protection sociale placent la plupart des travailleurs de l'économie informelle dans une situation de vulnérabilité accrue pouvant avoir des effets négatifs sur leur santé et leur bien-être. Par conséquent, l'accès à des paquets de soins adéquats et adaptés aux besoins des individus et de la population par le biais de régimes de protection sociale en santé abordables peut être vu comme attrayant pour les travailleurs sans couverture et ainsi favoriser la formalisation.

Source: D'après BIT 2021d ; BIT 2022b.

Les travailleurs ont besoin de savoir qu'ils sont effectivement protégés et peuvent accéder aux prestations auxquelles ils ont droit. De même, les employeurs doivent avoir la garantie que leur main d'œuvre est bien protégée, que les processus administratifs sont efficaces et que la protection sociale les aide à conserver leur main-d'œuvre et à en améliorer la productivité pour qu'ils respectent leurs obligations, enregistrent les travailleurs et paient les cotisations d'assurance sociale. Si le système est considéré comme étant inefficace ou corrompu, les employeurs sont moins susceptibles de s'intéresser activement à la sécurité sociale de leurs travailleurs. En étant persuadés que l'affiliation des travailleurs et le paiement des cotisations ne sont pas un fardeau, mais un véritable investissement, les employeurs se sentent plus impliqués dans le système de protection sociale. Comment établir cette confiance? Une bonne gouvernance et une administration efficace sont essentielles. Un élément important est le dialogue social entre le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs afin de créer une compréhension commune de la situation et d'améliorer la gouvernance et la qualité des services. Ce dialogue social doit également inclure les organisations des personnes opérant dans l'économie informelle (BIT 2017d). Les administrations de protection sociale sont une interface importante entre le gouvernement et ses citoyens. Plus elles sont ouvertes, accessibles, responsables et transparentes, plus elles favorisent la participation et plus elles sont perçues de manière positive. Cependant, lorsque ces administrations semblent inaccessibles, technocratiques et incompréhensives à l'égard de leurs clients, elles n'invitent pas à la participation et ne favorisent pas l'extension de la couverture (RNSF 2017, 61-62). La responsabilité et la transparence, en plus d'être des fins en soi, sont donc essentielles pour construire un système de protection sociale digne de confiance et faire en sorte que les populations puissent réaliser leurs droits tout en respectant leur obligations. Cela est essentiel au fonctionnement effectif d'un système de protection sociale de manière crédible, équitable et durable, ainsi que d'un programme plus large de création d'institutions, comme le reflète l'objectif 16 des ODD (BIT 2017e).

Des leçons peuvent également être tirées d'une réforme dans l'État de Lagos, au **Nigéria**, où le gouvernement local a commencé par des améliorations relativement simples mais très visibles des services publics, qui se sont traduites par un sentiment de confiance en l'efficacité de l'administration publique et le renforcement de la volonté des citoyens à respecter leurs obligations fiscales (voir encadré 3.17).

► **Encadré 3.17. Amélioration des services publics et renforcement de la confiance dans l'État de Lagos, Nigéria**

Dans l'État de Lagos au Nigéria, un ensemble de réformes politiques initiées par le gouverneur au cours de la période 2007-2015 a amélioré la prestation des services publics: les procédures administratives sont plus efficaces et transparentes, et les investissements dans le réseau routier et l'éducation ont conduit à une amélioration significative en termes de qualité. Ces réformes ont considérablement renforcé la confiance dans les pouvoirs publics. Depuis 2007, des conférences régulières réunissant des parties prenantes dans le domaine fiscal et des représentants du secteur privé, des syndicats, des groupes de la société civile et des associations du secteur informel ont contribué à renforcer le soutien du public grâce à des discussions sur les progrès accomplis par le gouvernement et ses attentes.

Par conséquent, certaines personnes sont davantage disposées à payer des impôts (y compris une nouvelle taxe à la consommation dans les restaurants), et le respect des obligations en la matière a enregistré une nette augmentation. Les recettes fiscales de l'État de Lagos sont passées de moins de 40 milliards de nairas en 2000 à plus de 180 milliards de nairas en 2011 aux prix de 2012 (Gaspar, Jaramillo et Wingender 2017, pp. 264).

En commençant par des réformes relativement simples, mais très visibles, telles que le nettoyage et l'amélioration des espaces publics comme les parcs et les bords de route, les réformes ont contribué à renforcer la légitimité du gouvernement, y compris chez les groupes marginalisés, et à réduire l'informalité. Cette expérience démontre que la priorisation des services tangibles aux yeux de la population et la sensibilisation aux droits et responsabilités peuvent être vecteurs de changement positif.

Source: D'après Gaspar, Jaramillo, et Wingender 2017; IIG 2011; IIG 2013.

3.3.2 Renforcer la transparence et la responsabilité dans les systèmes de protection sociale

La transparence et la responsabilité sont au cœur de la bonne gouvernance et sont essentielles dans les systèmes de protection sociale, tout en offrant des garanties contre la corruption et les pertes.

Les informations clés sur les institutions de protection sociale doivent être mises à la disposition des parties prenantes en temps opportun et doivent être fiables, pertinentes et précises. Les décisionnaires dans les institutions de sécurité sociale sont aussi juridiquement responsables de leurs décisions et de leurs actes. Sans mise en place de systèmes adéquats de transparence et de responsabilité, les fonds alloués à la protection sociale risquent d'être mal utilisés ou mal gérés. Les populations seront plus favorables à de plus gros investissements dans la protection sociale si elles ont la garantie que ce sont bien les groupes ciblés qui en bénéficient et, dans le cas contraire, qu'il est possible d'avoir recours à des mécanismes de responsabilité contre les personnes ou institutions responsables (voir encadré 3.18).

► Encadré 3.18. Engagement politique et mécanismes de responsabilité: Inclusion des taux de couverture dans les indicateurs de performance du gouvernement

- La responsabilisation de l'Etat envers l'extension de la couverture à travers les indicateurs de performance du gouvernement joue un rôle crucial dans le cheminement des pays vers l'extension de la couverture en protection sociale en santé. En Chine, l'inclusion d'indicateurs de performance du gouvernement ont été cités comme un facteur clé ayant permis d'étendre de manière significative la couverture aux travailleurs de l'économie informelle et leurs familles par le biais du programme URRBMI.
- Le Viet Nam a également utilisé des indicateurs de performance sur les taux de couverture de la population au niveau provincial pour responsabiliser les provinces et les inciter à étendre la couverture.
- Au Rwanda, l'un des seuls pays au monde ayant réussi à étendre la couverture sanitaire à travers un mécanisme à forte base communautaire, le système de contrats de performance «*imihigo*», engage de façon contractuelle les officiers responsables de l'extension de la couverture à atteindre un taux d'adhésion de 100% dans chaque district.

Progresser vers la CSU nécessite non seulement l'extension de la protection financière à travers les régimes de protection sociale en santé à l'ensemble de la population mais également le renforcement de la disponibilité, la qualité, l'accessibilité des services et infrastructures et la capacité du personnel de santé. Ainsi, l'OMS propose 16 indicateurs de disponibilité et d'utilisation des services de santé essentiels tels l'accès aux services hospitaliers de base, la densité des agents de santé et la disponibilité des soins prénatals et obstétricaux. L'inclusion de ces indicateurs dans les indicateurs de performance du gouvernement en matière de CSU est donc également souhaitable.

Source: D'après BIT 2021d ; Chemouni 2018 ; le site web [de l'OMS](#).

► Encadré 3.19. Renforcer la gouvernance de la Caisse de retraite pour améliorer l'efficacité au Maroc

En 2011, la Caisse marocaine de retraite (CMR), gérée par un conseil d'administration tripartite, a encore renforcé son système de gouvernance en mettant en place un comité de répartition des actifs et un comité d'audit afin de mieux garantir la mise en œuvre des décisions et la diffusion des informations auprès des parties prenantes. Cet objectif a été atteint grâce à la désignation d'experts indépendants chargés d'assurer le suivi et de garantir la transparence du processus décisionnel. Le renforcement du système de gouvernance de la caisse a amélioré la qualité de la gestion des régimes de retraite confiés à la CMR.

Source: D'après AISS 2017e.

Lorsque la gestion des institutions de sécurité sociale implique la participation active des représentants des employeurs et des travailleurs dans le conseil d'administration, le rôle de ces représentants est crucial pour garantir la bonne gouvernance de ces régimes (voir encadré 3.20).

► **Encadré 3.20. Participation des représentants des employeurs et des travailleurs aux conseils d'administration des institutions de sécurité sociale**

Dans la plupart des institutions d'assurance sociale, les conseils d'administration comptent des partenaires sociaux (gouvernement, travailleurs et employeurs) parmi leurs membres. Ces conseils jouent un rôle clé pour assurer la bonne gouvernance des régimes de sécurité sociale administrés par chaque organisation.

Le rôle du conseil d'administration est d'assurer la gouvernance financière – veiller à ce que les ressources confiées au régime de protection sociale soient utilisées de manière efficace et efficiente afin d'éviter les pertes ou la fourniture inadéquate des prestations promises. L'inefficience et l'inefficacité minent la crédibilité d'un régime, conduisent à la fraude aux cotisations et entraînent des problèmes financiers. Elles peuvent également conduire à l'échec du régime, voire de l'ensemble du système national de protection sociale. La crédibilité constitue le capital le plus important d'un système de protection sociale. Une utilisation inefficace des ressources peut éventuellement représenter un coût d'opportunité en termes de protection sociale.

La participation des représentants des employeurs et des travailleurs aux conseils d'administration des institutions de sécurité sociale est également prévue par la convention n° 102, qui dispose que, «[L]orsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un parlement, des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites; la législation nationale peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques» (article 72, paragraphe 1). Cependant, l'État conserve la responsabilité générale de la bonne administration des institutions et des prestations et services fournis par le système de sécurité sociale.

Assurer la représentation effective des travailleurs et des employeurs est essentiel au fonctionnement de la gouvernance participative dans les institutions de sécurité sociale. Un défi particulier consiste à organiser les acteurs de l'économie informelle afin qu'ils puissent représenter leurs intérêts de manière efficace.

Source: D'après BIT 2005a; CIF-OIT 2010

Pour que la transparence fasse véritablement partie des programmes de protection sociale, elle ne doit pas se limiter à la gestion et à l'administration financières. Différentes composantes des programmes doivent disposer de mécanismes de transparence, tels que les mécanismes de ciblage, les critères d'éligibilité, les niveaux de prestations et les mécanismes de réclamation et de recours. Les citoyens auront alors accès à des informations sur la manière dont les autorités exécutent leurs obligations. Les programmes de suivi et d'évaluation internes et externes peuvent également être rendus publics pour accroître la transparence (Sepúlveda et Nyst 2012). Par exemple, en Inde, la transparence et la responsabilité ont été renforcées grâce à la loi sur le droit à l'information.

3.3.3 Procédures efficaces et efficientes («rapport qualité-prix»)

Des procédures administratives efficaces et efficientes sont une condition préalable au bon fonctionnement des systèmes de sécurité sociale. Des procédures administratives complexes, inaccessibles ou inefficaces peuvent considérablement entraver l'accès aux prestations de protection sociale et le versement de cotisations à l'assurance sociale. Les travailleurs et les unités économiques en marge dans l'économie informelle ont tendance à être plus touchés par les obstacles administratifs que ceux établis dans l'économie formelle, car ils ont des capacités administratives limitées et ne peuvent pas se permettre de s'absenter du travail pour s'occuper des procédures administratives.

Le sentiment d'inefficacité d'un système de protection sociale peut même restreindre la confiance et l'appui à l'égard du système de protection sociale et donner l'impression que le système est un réseau de procédures bureaucratiques plutôt qu'un processus ouvert et attrayant. Il est donc extrêmement important d'améliorer l'administration de la sécurité sociale et de rendre les procédures administratives plus accessibles et efficaces.

Dans ce scénario, le «rapport qualité-prix» ne signifie pas simplement que les coûts doivent être minimisés, mais que l'impact de l'argent dépensé doit être maximisé pour atteindre autant que possible les objectifs des programmes de sécurité sociale. Au lieu de chercher à réduire les coûts, cette approche prend en charge une analyse des coûts et bénéfices complète à toutes les étapes d'un programme: conception et diagnostic, mise en œuvre et évaluation. L'idée est de s'assurer que tout ce qui est dépensé pour les programmes de sécurité sociale est rentable en termes d'extrants (ce qui est proposé aux bénéficiaires) et d'impact (réalisation de l'objectif initial du projet). En créant un système dans lequel le «rapport qualité-prix» des programmes de protection sociale peut être calculé et évalué, il devient plus facile d'obtenir un soutien plus large pour ces programmes, d'augmenter les investissements et de renforcer la confiance des citoyens (White, Hodges et Greenslade 2013).

► Liste de contrôle 3.5. Garantir des procédures administratives efficaces et efficaces

- Les procédures administratives sont-elles suffisamment accessibles et efficaces pour que les travailleurs soient inscrits et contribuent aux programmes?
- L'impact des programmes de protection sociale est-il maximisé par rapport à l'argent dépensé?
- Quels ajustements administratifs faudrait-il faire pour faciliter l'accès aux personnes opérant dans l'économie informelle?

► Lectures supplémentaires sur le renforcement de la responsabilité, de la transparence et de la bonne gouvernance

- BIT 2005a. [La gouvernance des institutions de sécurité sociale: Guide pratique à l'intention des administrateurs d'Europe centrale et orientale.](#)
- Site Web sur la protection sociale et les droits de l'homme, www.socialprotection-humanrights.org.
- CIF-OIT 2010. [La gouvernance des systèmes de sécurité sociale: Un guide pour les membres des conseils d'administration en Afrique.](#)
- AISS 2019. [Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance.](#)
- AISS 2014a. [Lignes directrices de l'AISS: Qualité des services.](#)
- Sepúlveda et Nyst 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection.](#)

3.3.4 Accès aux procédures de réclamation et de recours

L'accès aux procédures de réclamation et d'appel fait partie intégrante d'un système de sécurité sociale fondé sur l'État de droit et dans lequel les droits à la sécurité sociale sont ancrés dans les cadres juridiques nationaux. Conformément à la convention n° 102 et à la recommandation n° 202, la législation nationale doit offrir la possibilité de contester les décisions de l'administration concernant les prestations de sécurité sociale au moyen de procédures de réclamation et de recours accessibles, efficaces et gratuites pour le requérant (voir encadré 3.21). Ce mécanisme est primordial pour garantir la réalisation effective du droit à la sécurité sociale, y compris les garanties essentielles de sécurité sociale du socle de protection sociale défini au niveau national (BIT 2021c; Behrendt et al. 2017).

► **Encadré 3.21. Dispositions sur l'accès aux procédures de réclamation et de recours dans les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale**

Les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale fournissent des orientations spécifiques sur les procédures de réclamation et d'appel.

La recommandation n° 202 comprend les dispositions suivantes:

3. Reconnaisant la responsabilité générale et principale qui incombe à l'État de donner effet à la présente recommandation, les Membres devraient appliquer les principes suivants: [...]
 - b. droit aux prestations prescrit par la législation nationale; [...]
 - o. efficacité et accessibilité des procédures de réclamation et de recours; [...]
7. Les garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être instaurées par la loi. La législation nationale devrait définir la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations qui donnent effet à ces garanties. Des procédures de réclamation et de recours impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles et peu coûteuses devraient aussi être définies. L'accès aux procédures de réclamation et de recours devrait être sans frais pour le demandeur. Des systèmes permettant d'améliorer le respect des cadres juridiques nationaux devraient être en place.

La convention n° 102 comprend les dispositions suivantes:

«Article 70

1. Tout requérant doit avoir le droit de former appel en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité.
2. Lorsque dans l'application de la présente convention, l'administration des soins médicaux est confiée à un département gouvernemental responsable devant un parlement, le droit d'appel prévu au paragraphe 1 du présent article peut être remplacé par le droit de faire examiner par l'autorité compétente toute réclamation visant le refus des soins médicaux ou la qualité des soins médicaux reçus.
3. Lorsque les requêtes sont portées devant des tribunaux spécialement établis pour traiter les questions de sécurité sociale et au sein desquels les personnes protégées sont représentées, le droit d'appel peut n'être pas accordé.»

Lorsque les décisions prises par l'administration sont inadaptées, il convient de trouver des solutions efficaces pour rétablir les droits des bénéficiaires, ce qui est notamment le cas en **Argentine**. En effet, les cas y sont examinés et les accords de règlements mis en œuvre grâce à une procédure efficace qui réduit considérablement le temps d'attente pour les retraités (voir encadré 3.22).

► **Encadré 3.22. Accords de règlement nationaux pour les ajustements des pensions en Argentine**

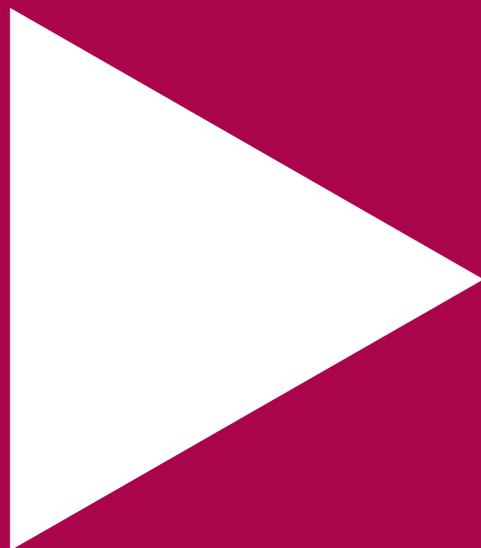
En raison du grand nombre d'erreurs commises dans le versement des pensions par l'Administration nationale de la sécurité sociale (ANSES) au cours des vingt-cinq dernières années, des centaines de milliers de plaintes ont été déposées contre l'État, générant ainsi un niveau insoutenable de contentieux. Afin de répondre à ce problème, l'ANSES a mis en place le Programme national de réparation historique – un mécanisme volontaire d'accord de règlement des dettes dues aux bénéficiaires répondant aux critères de la loi n° 27.260. Parallèlement, un programme de transmissions des données fiscales a été mis en place pour faire face aux dépenses engagées, conformément aux paramètres définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe d'action financière.

En conséquence, plus d'un million de retraités ont bénéficié d'ajustements dans un délai de neuf mois, comparés à une moyenne de huit ans d'attente avant la mise en œuvre du Programme national de réparation historique.

Source: D'après AISS 2017b.

▶ 4

Extension de la couverture juridique: intégrer les travailleurs précédemment non couverts aux législations nationales



► Questions clés

- Quels sont les obstacles juridiques auxquels sont confrontés les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle? Quels groupes de travailleurs sont exclus du champ d'application de la législation en matière de sécurité sociale et de travail et quelles sont les lacunes concernant la mise en œuvre et l'application de la loi?
- Comment les travailleurs dans l'économie informelle peuvent-ils être soumis à la législation d'une manière efficace et adaptée à leurs besoins et à leur situation?
- Comment les cadres juridiques peuvent-ils être adaptés pour couvrir les travailleurs précédemment non couverts et quelles autres mesures sont nécessaires pour assurer une protection efficace?

► Messages clés

- Afin d'étendre la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle, les cadres juridiques doivent être adaptés de manière à couvrir et protéger efficacement ces travailleurs – pas seulement en théorie, mais en réalité.
- Les normes internationales du travail en général – et les normes de la sécurité sociale en particulier – fournissent des orientations importantes pour établir des cadres juridiques nationaux plus efficaces et adaptés aux réalités des travailleurs et des employeurs.
- L'extension de la couverture juridique n'est pas suffisante pour atteindre une couverture effective et faciliter la transition vers l'économie formelle. Des actions supplémentaires sont nécessaires pour garantir que les cadres juridiques sont effectivement mis en œuvre et appliqués, notamment sensibiliser et instaurer la confiance; supprimer les obstacles administratifs et financiers à la couverture; et veiller à ce que ces mesures tiennent compte et soient adaptées aux besoins et aux circonstances spécifiques des travailleurs et de leurs employeurs.

4.1 Intégrer les travailleurs précédemment non couverts au cadre de la législation en matière de sécurité sociale et de travail: quels sont les enjeux?

De nombreux travailleurs dans l'économie informelle ne sont pas du tout protégés – ou pas suffisamment – par le cadre juridique existant, à savoir la législation en matière de sécurité sociale et de travail. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette absence de protection.

Premièrement, de nombreux travailleurs dans l'économie informelle travaillent dans des secteurs de l'économie, dans des professions ou des types d'emploi qui ne relèvent pas du cadre juridique existant et ne sont tout simplement pas réglementés. Par exemple, la législation en matière de sécurité sociale peut exclure explicitement ou implicitement les travailleurs agricoles, les travailleurs domestiques, les travailleurs indépendants ou les travailleurs dans les entreprises de moins de cinq travailleurs. De plus, les travailleurs dans de «nouvelles» formes d'emploi sont parfois non couverts, comme les travailleurs sur les plateformes numériques (Berg et al. 2019; Behrendt et Nguyen 2018).

Deuxièmement, une législation peut exister, mais peut ne pas être du tout, ou juste partiellement, mise en œuvre. Dans certains cas, cela peut s'expliquer par des capacités institutionnelles insuffisantes. Dans d'autres cas, une loi peut avoir été promulguée à un moment donné, mais être obsolète et nécessiter des modifications ou des réglementations détaillées (BIT 2013a). Dans ces circonstances, la non-mise en œuvre peut être un choix politique conscient si l'on estime qu'une législation mal rédigée peut être délétère à l'égard des personnes opérant dans l'économie informelle. Pendant ce temps, l'absence de mise en œuvre prive inévitablement des travailleurs de protection.

► **Encadré 4.1. Normes et principes internationaux pertinents pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle**

Le cadre normatif de l'OIT défini au niveau international fournit des orientations détaillées pour l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle. Élaborées et adoptées par les mandants tripartites de l'OIT, les gouvernements, les représentants des employeurs et des travailleurs de tous les États Membres de l'OIT, les conventions et recommandations établissent des normes que les États se fixent, en s'appuyant sur les bonnes pratiques et les moyens innovants pour assurer une protection sociale renforcée et étendue dans les pays de toutes les régions du monde. Les conventions et recommandations de l'OIT reposent sur l'idée qu'il n'existe pas de modèle unique parfait de sécurité sociale; au contraire, il appartient à chaque société de développer les meilleurs moyens de garantir la protection requise. En conséquence, elles offrent une gamme d'options et de dispositifs souples pour leur application qui peuvent être obtenus grâce à une combinaison de prestations contributives et non contributives, de régimes généraux et professionnels, d'assurance obligatoire et volontaire et de différentes méthodes de gestion des prestations, toutes destinées à assurer un niveau global de protection qui réponde au mieux aux besoins de chaque pays.

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 prévoit des normes de couverture minimale pour chacune des neuf éventualités classiques de sécurité sociale (soins médicaux, maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail, famille, maternité, invalidité, survivants).

Visant à combler les lacunes en matière de couverture de sécurité sociale et à parvenir à une couverture universelle, la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, invite les États à garantir au moins des niveaux de protection minimum à tous et à garantir progressivement des niveaux de protection plus élevés. Les socles nationaux de protection sociale doivent comprendre des garanties de sécurité sociale de base qui permettent un accès effectif aux soins essentiels de santé et une sécurité du revenu minimale permettant aux personnes de vivre dans la dignité tout au long du cycle de vie, y compris au minimum:

- l'accès aux soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité;
- la sécurité du revenu de base pour les enfants;
- la sécurité du revenu de base pour les personnes en âge de travailler qui ne sont pas en mesure de gagner un revenu suffisant, en particulier en cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité;
- la sécurité du revenu de base pour les personnes âgées.

La recommandation n° 202 prévoit que les stratégies d'extension de la sécurité sociale s'appliquent aux personnes dans l'économie formelle et informelle et soutiennent «la croissance de l'emploi formel et la réduction de l'informalité» (paragr. 15).

La recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, précise en outre qu'en établissant et en maintenant des socles de protection sociale au sein de leurs systèmes de sécurité sociale, les pays «devraient accorder une attention particulière aux besoins et à la situation des personnes opérant dans l'économie informelle et de leurs familles» (paragr. 19). Elle souligne aussi le rôle important de l'extension de «la couverture de l'assurance sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle» (paragr. 20), ce qui peut nécessiter l'adaptation des procédures administratives, des prestations et des cotisations, en fonction de leur capacité contributive.

Note: La convention n° 102 a été ratifiée à ce jour par 59 pays, plus récemment par l'Argentine (2016), le Bénin (2019), le Brésil (2009), l'a Bulgarie (2008), Cabo Verde (2020), la Fédération de Russie (2019), le Honduras (2012), la Jordanie (2014), le Maroc (2019), la République dominicaine (2016), la Roumanie (2009), Saint-Vincent-et-les Grenadines (2015), le Tchad (2015), l'Ukraine (2016) et l'Uruguay (2010), et fournit des orientations pour les 187 États Membres de l'OIT. Les recommandations de l'OIT ne sont pas ouvertes à ratification.

Source: D'après BIT 2017a, p. 8; voir aussi BIT 2017b.

Troisièmement, la législation peut avoir été mise en œuvre, mais peut ne pas être appliquée, ou pas entièrement. Dans bien des cas, un tel manque d'application peut être associé à un manque de capacité d'inspection, en particulier dans les secteurs de l'économie qui nécessitent un niveau de ressources plus élevé que d'autres en raison de leur éloignement géographique ou de la structure de leurs unités économiques. Cependant, outre le fait de priver de nombreux travailleurs de protection, l'application incomplète de la législation entraîne également un traitement inégal des travailleurs et des entreprises (voir chapitre 7).

Afin d'étendre la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle, les cadres juridiques doivent être adaptés de manière à couvrir et protéger efficacement ces travailleurs – pas seulement en théorie, mais en réalité.

Les normes internationales du travail en général – et les normes de la sécurité sociale en particulier – fournissent des orientations importantes pour établir des cadres juridiques nationaux plus efficaces et adaptés aux réalités des travailleurs et des employeurs. Pour les travailleurs, le respect des normes internationales de sécurité sociale va généralement de pair avec une certitude accrue, une sécurité du revenu plus élevée, une meilleure protection sociale et un meilleur accès à la santé et à l'éducation, qui impactent positivement l'économie et la société (BIT 2013c). Pour les employeurs, la conformité implique des travailleurs plus sains et mieux formés, une productivité plus élevée, moins d'absentéisme et de rotation des travailleurs, de meilleures relations sur le lieu de travail, une structure de coûts plus prévisible et un environnement concurrentiel plus équitable pour les entreprises. Si, à titre d'exemple, la concurrence fondée sur les salaires et le coût minimum de l'emploi était éliminée, une concurrence basée sur la productivité, sur une meilleure gestion, sur l'efficacité du travail et sur la compétence des travailleurs pourrait alors émerger et faire disparaître les entreprises inefficaces, et se traduire par une économie plus efficace dans son ensemble (BIT 2013c).

Ce chapitre traite de l'extension de la couverture d'un point de vue juridique, en se concentrant sur le placement des travailleurs précédemment non couverts dans le champ d'application de la législation en matière de sécurité sociale et de travail. Le chapitre examine les enjeux spécifiques et les options politiques en fonction des normes internationales de sécurité sociale et des bonnes pratiques. Il est principalement axé sur quatre des cinq catégories de travailleurs identifiées au chapitre 2, qui sont souvent totalement ou partiellement exclues de la couverture de la sécurité sociale: les travailleurs de MPE (section 4.2); les travailleurs domestiques (section 4.3); les travailleurs agricoles (section 4.4); et les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte (section 4.5).

4.2 Extension de la couverture juridique aux travailleurs des micro et petites entreprises

4.2.1 Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs des micro et petites entreprises dans le cadre de la législation nationale?

La grande majorité des employés dans le monde travaillent dans des MPE¹. À l'échelle mondiale, les MPE et les travailleurs indépendants représentent 70 pour cent de l'emploi et jusqu'à 90 pour cent de l'emploi dans certains pays à faible revenu (BIT 2019f)². Par exemple, en Indonésie, les MPE représentent 99 pour cent de toutes les entreprises et absorbent 97 pour cent de la main-d'œuvre totale (Torm 2019).

1 Il n'y a pas de définition unique des MPE, et les définitions sont généralement fondées sur le nombre d'employés, le chiffre d'affaires annuel ou la valeur des entreprises. Certaines définitions incluent les travailleurs indépendants dans la catégorie des microentreprises; d'autres, non. Dans ce document, nous utilisons la définition suivante: les microentreprises sont définies comme les entreprises de 2 à 9 employés; et les petites entreprises, comme celles de 10 à 49 employés (BIT 2019f, p. 1). Les travailleurs indépendants sont traités dans une section distincte (voir section 4.4).

2 Les estimations présentées ici sont basées sur une nouvelle base de données du BIT qui s'appuie sur les enquêtes nationales sur les ménages et la population active (par opposition aux enquêtes auprès des entreprises) de 99 pays dans toutes les régions du monde, à l'exception de l'Amérique du Nord.

Cependant, pour diverses raisons, les travailleurs des MPE sont généralement moins couverts par la sécurité sociale que les travailleurs des grandes entreprises. En conséquence, bon nombre d'entre eux figurent parmi les 71 pour cent de la population mondiale privés d'une couverture de protection sociale ou bénéficiant d'une couverture insuffisante (BIT 2017a). Le niveau de productivité de nombreuses MPE est souvent faible, et leur fonctionnement s'inscrit dans une perspective à court terme. Elles rencontrent aussi des difficultés pour se conformer aux réglementations sur le salaire minimum et les législations en matière de sécurité sociale en raison de leurs capacités administratives et financières limitées. De nombreuses MPE sont informelles, ce qui signifie qu'elles ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par la législation ou d'autres accords formels. Par exemple, il est possible qu'elles ne soient pas toutes dûment enregistrées. Le manque de formalisation des petites unités économiques entraîne également un manque de couverture de protection sociale pour leurs travailleurs (BIT 2017d; BIT 2019b).

Cependant, de nombreux employés des MPE formelles ne sont pas non plus protégés. Cela peut s'expliquer par les lacunes dans la législation en matière de sécurité sociale ou le non-respect de la législation applicable et, dans de nombreux cas, par leur capacité administrative et financière limitée. Dans certains cas, les cadres juridiques ne s'appliquent pas aux employés des MPE en dessous d'une certaine taille, ce qui prive la main-d'œuvre des MPE de la protection de l'assurance sociale légale (Mesa-Lago 2008a, pp. 82; BIT 2013c, pp. 410). Par exemple, au Viet Nam, les travailleurs des entreprises de moins de 10 salariés n'étaient pas couverts par la législation en matière de sécurité sociale jusqu'en 2005 et étaient donc privés de l'assurance sociale jusque-là.

Dans certains pays, la législation en matière de sécurité sociale peut spécifier que les entreprises inférieures à une certaine taille minimale soient exemptées d'obligations en matière de couverture de sécurité sociale, ce qui laisse les travailleurs de ces MPE non protégés par l'assurance sociale obligatoire. Dans certains cas, l'introduction de mécanismes d'assurance sociale a favorisé les travailleurs des grandes entreprises, tandis que l'extension aux petites entreprises n'a pas encore commencé, parfois en raison de préoccupations concernant la capacité administrative limitée des petites entreprises. Cette exclusion de la législation des MPE contribue au faible taux de couverture de leurs travailleurs. Par exemple, en Amérique latine, le niveau de couverture d'assurance sociale dans les microentreprises est près de deux fois inférieur au niveau de couverture dans les grandes entreprises (BIT 2014d).

Outre leur exclusion de la législation en matière de sécurité sociale et de travail, une application incomplète peut encore davantage freiner la couverture de sécurité sociale des travailleurs des MPE (Pena, Durán Valverde et Castillo Rivas 2012). Une autre complication vient du fait que, dans certains cas, la relation de travail peut ne pas être facilement identifiable, ou peut être ambiguë ou dissimulée, ce qui est souvent le cas dans les MPE (BIT 2013c).

4.2.2 Comment les travailleurs des micro et petites entreprises peuvent-ils être inclus dans la législation nationale?

L'inclusion des employés de toutes les entreprises dans la législation en matière de sécurité sociale peut être réalisée par:

- a. l'abaissement ou la suppression des seuils minimaux concernant la taille des entreprises dans la législation en matière de sécurité sociale ou de travail;
- b. l'inclusion des catégories supplémentaires de travailleurs dans cette législation pour tenir compte de la diversité des situations d'emploi.

Abaisser ou supprimer les seuils minimaux concernant la taille de l'entreprise

De nombreux pays ont progressivement abaissé ou supprimé les seuils minimaux concernant la taille des entreprises dans leur législation en matière de sécurité sociale.

En **Thaïlande**, la couverture de la législation en matière de sécurité sociale a été progressivement étendue en douze ans – de 20 employés ou plus en 1990 à 10 employés ou plus en 1993, puis 1 employé

ou plus en 2002 (Thailand Development Research Institute sans date)³. En 2017, la Caisse nationale de sécurité sociale au **Cambodge** a étendu la couverture en réduisant le seuil minimum des entreprises de 8 employés ou plus à celles de 1 employé ou plus (Both *et al.* 2018). En **République de Corée**, la couverture santé et retraite a aussi été progressivement étendue aux travailleurs des petites entreprises. Le régime d'assurance-maladie obligatoire a été initialement mis en place en 1977 pour les travailleurs des entreprises de plus de 500 employés, mais a été étendu en 1979 aux entreprises de plus de 300 employés, en 1981 à celles de plus de 100 employés, en 1983 à celles de plus de 16 employés et en 1988 aux entreprises de plus de 5 employés. La couverture obligatoire des pensions a commencé en 1988 pour les entreprises de plus de 10 employés et a été étendue à celles de plus de 5 employés en 1992 (Kwon 2009)

En **Jordanie**, la loi de 2010 sur la sécurité sociale temporaire a étendu la couverture aux travailleurs des entreprises de moins de 5 employés, qui étaient auparavant exclus de l'assurance sociale, ainsi qu'aux Jordaniens travaillant à l'étranger. Afin de faciliter cette extension de la couverture, la stratégie du gouvernement favorisant la sensibilisation de toute la population comprenait une campagne d'information et de sensibilisation qui a ciblé par la suite les entreprises de travailleurs de toutes les régions (voir encadré 4.2 et [profil de pays](#)).

Au Viet Nam, l, le Code du travail (loi du 23 juin 1994, article 138) dispose que l'État doit établir des politiques visant à étendre progressivement la sécurité sociale et à protéger les travailleurs et leurs familles en cas de maladie, de maternité, de retraite, de décès, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de perte de travail, d'accidents et autres difficultés pour chaque catégorie de bénéficiaires des entreprises (article 140, paragraphe 1). Alors que la couverture obligatoire était à l'origine limitée aux entreprises de 10 employés ou plus (article 141), elle a été étendue en 2005 à toutes les entreprises pour les employés ayant un contrat de travail de trois mois ou plus (Castel 2009; Daza 2005). En vertu de la révision de 2014 de la loi sur l'assurance sociale, la couverture a été étendue à tous les employés ayant un contrat de travail d'un mois ou plus en 2018. Ainsi, en théorie, tous les employés ayant des contrats d'au moins un mois doivent être couverts par la sécurité sociale. Alors que la couverture d'assurance sociale a augmenté au cours des dix dernières années, en 2015, moins de 60 pour cent de tous les salariés étaient couverts par la Caisse de sécurité sociale du Viet Nam (OCDE 2018). Le faible taux de conformité est en partie attribué à des connaissances réglementaires limitées et à des mécanismes d'application faibles, ce qui empêche le gouvernement de garantir l'application de la législation pertinente (Lee et Torm 2017).

► Encadré 4.2. Stratégie de la Jordanie pour étendre la sécurité sociale des travailleurs des petites entreprises

L'Institution jordanienne de sécurité sociale (Jordanian Social Security Corporation (JSSC) a lancé en 2008 sa stratégie de sensibilisation de toute la population afin d'étendre la couverture de la sécurité sociale. La stratégie reposait sur trois volets: a) étendre la couverture de la sécurité sociale aux entreprises employant moins de 5 travailleurs; b) atteindre les Jordaniens travaillant à l'étranger; et c) redéfinir la personne assurée dans la loi sur la sécurité sociale pour établir le droit de l'Institut jordanien de sécurité sociale de couvrir les employeurs, les femmes au foyer, les travailleurs indépendants, les travailleurs agricoles, les pêcheurs, les travailleurs du secteur informel.

En ce qui concerne le premier volet, l'objectif était d'étendre la couverture de la sécurité sociale à 150 000 entreprises de moins de 5 travailleurs, couvrant ainsi environ 340 000 travailleurs. Cet objectif a été atteint grâce à l'extension progressive de la couverture aux entreprises sur une base géographique, zone par zone. En outre, l'offre de prestations a été étendue: les prestations de maternité et de chômage ont été ajoutées aux prestations de vieillesse, d'invalidité, de décès et d'accidents du travail.

Source: AISS 2009b; NSour 2011.

³ Cette extension de la couverture s'est également accompagnée d'une extension des prestations en 1998, avec l'ajout de la pension de vieillesse et des allocations familiales aux prestations de maladie, de maternité, d'invalidité et de décès existantes.

Extension de la couverture juridique à d'autres catégories de travailleurs

Certains pays ont aussi étendu la couverture juridique de la sécurité sociale en élargissant la portée des travailleurs couverts, par exemple en incluant ceux qui ne bénéficient pas de contrat formel dans la catégorie des «employés».

En **Eswatini**, la loi n° 1 de 2000 sur les relations professionnelles a étendu le champ d'application de la législation du travail aux travailleurs qui ne disposent pas de contrat de travail écrit en définissant un employé comme «une personne, employée ou non de droit commun, qui travaille contre rémunération ou autre type de rémunération, en vertu d'un contrat de service ou de toute autre disposition impliquant le contrôle ou la dépendance durable de la fourniture d'un travail à une autre personne». Des «dispositions», indiquant le contrôle ou la dépendance durable d'une autre personne, suffiront à déclencher les droits protecteurs du travail contenus dans la législation.

De même, au **Malawi**, la loi de 2000 sur l'emploi définit un employé comme une personne «qui offre ses services dans le cadre d'un contrat de travail oral ou écrit, explicite ou implicite» et comme «toute personne, y compris un métayer, effectuant un travail ou des services pour une autre personne contre rémunération ou récompense selon des conditions établissant que le travailleur est en situation de dépendance économique vis-à-vis de cette personne et qu'il est dans l'obligation d'exercer des fonctions qui ressemblent plus à la relation d'employé qu'à celle d'entrepreneur indépendant».

En **Inde**, la loi de 2008 sur la sécurité sociale des travailleurs non organisés définit différentes catégories de travailleurs dans le secteur non organisé, y compris les travailleurs salariés, les travailleurs à domicile, les travailleurs indépendants, en tenant compte des circonstances spécifiques de l'économie informelle. Les travailleurs salariés sont définis comme «les personnes employées contre rémunération dans le secteur non organisé, directement par un employeur ou par l'intermédiaire de tout entrepreneur, indépendamment du lieu de travail, que ce soit exclusivement pour un ou plusieurs employeurs, en espèces ou en nature, que ce soit à domicile ou comme travailleur intérimaire ou occasionnel, ou comme travailleur migrant, ou comme travailleur employé par un ménage, notamment travailleur domestique» (article 2(n)). Un travailleur à domicile est défini comme «une personne engagée dans la production de biens ou de services pour un employeur à son domicile ou dans d'autres locaux de son choix autre que le lieu de travail de l'employeur, ou contre rémunération, que l'employeur fournisse ou non l'équipement, le matériel ou autres intrants». (article 2(b)). La loi oriente l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle, comme prévu par la législation spécifique.

Bien que l'extension de la couverture juridique soit une étape importante vers l'extension de la couverture effective, il convient de combiner l'extension de la couverture juridique avec d'autres mesures pour sensibiliser la population et faciliter l'enregistrement, le paiement des contributions et la conformité (voir chapitres 3, 5, 6 et 7).

► Lectures supplémentaires sur l'extension de la couverture juridique aux travailleurs précédemment non couverts

- BIT 2016e. [Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.](#)
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur.](#)
- BIT 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- BIT. 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019](#)
- BIT. À paraître (b). [How-to guide to drafting social security law in line with international social security standards](#) (titre provisoire).
- AISS. 2016a. [Lignes directrices de l'AISS: Solutions administratives pour l'extension de la couverture](#)
- RNSF. 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

4.2.3 Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs des micro et petites entreprises dans les régimes de protection sociale?

Associer les travailleurs des MPE à la sécurité sociale et à la législation du travail est évidemment une étape cruciale pour étendre la couverture de ces groupes, mais dans de nombreux cas cela ne sera pas suffisant pour garantir efficacement leur couverture. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir que les processus administratifs ne représentent pas une charge trop élevée pour les petites entreprises (voir chapitre 5); que les taux de cotisation ne font pas peser une charge excessive sur les petites entreprises (voir chapitre 6); que les mécanismes de sécurité sociale et d'inspection du travail sont efficaces et adéquats et que la conformité est encouragée (voir chapitre 7); et que les travailleurs et les employeurs sont informés de la réglementation en vigueur et sont conscients de l'importance de la couverture de la sécurité sociale (voir chapitre 3). Étant donné que la faible productivité et la faible capacité financière sont parmi les principales contraintes auxquelles sont confrontées les MPE, il est important de compléter ces mesures par une stratégie cohérente et globale pour améliorer la croissance de la productivité des MPE et assurer un environnement commercial propice afin que leur transition vers l'économie formelle soit facilitée.

► Liste de contrôle 4.1. Considérations en vue d'inclure des employés des micro et petites entreprises dans la législation en matière de sécurité sociale

- Quels sont les principaux obstacles à l'extension de la couverture juridique aux travailleurs des petites entreprises? Existe-t-il un seuil légal qui définit une taille minimale d'entreprise pour la couverture des salariés? La définition du terme «employé» est-elle trop restrictive? Existe-t-il d'autres dispositions pertinentes?
- S'il existe un seuil légal concernant la taille minimale des entreprises couvertes, pourrait-il être supprimé ou réduit progressivement? Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour alléger la charge administrative des MPE et faciliter l'enregistrement de leurs employés? (voir chapitre 5 pour plus de détails).
- Si la définition de «salarié» dans la législation existante exclut de nombreux travailleurs des MPE, y a-t-il une possibilité de réviser cette définition? Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour faciliter la couverture de la sécurité sociale d'un groupe plus large de travailleurs?

► Lectures supplémentaires sur l'extension de la couverture juridique aux travailleurs des moyennes et petites entreprises

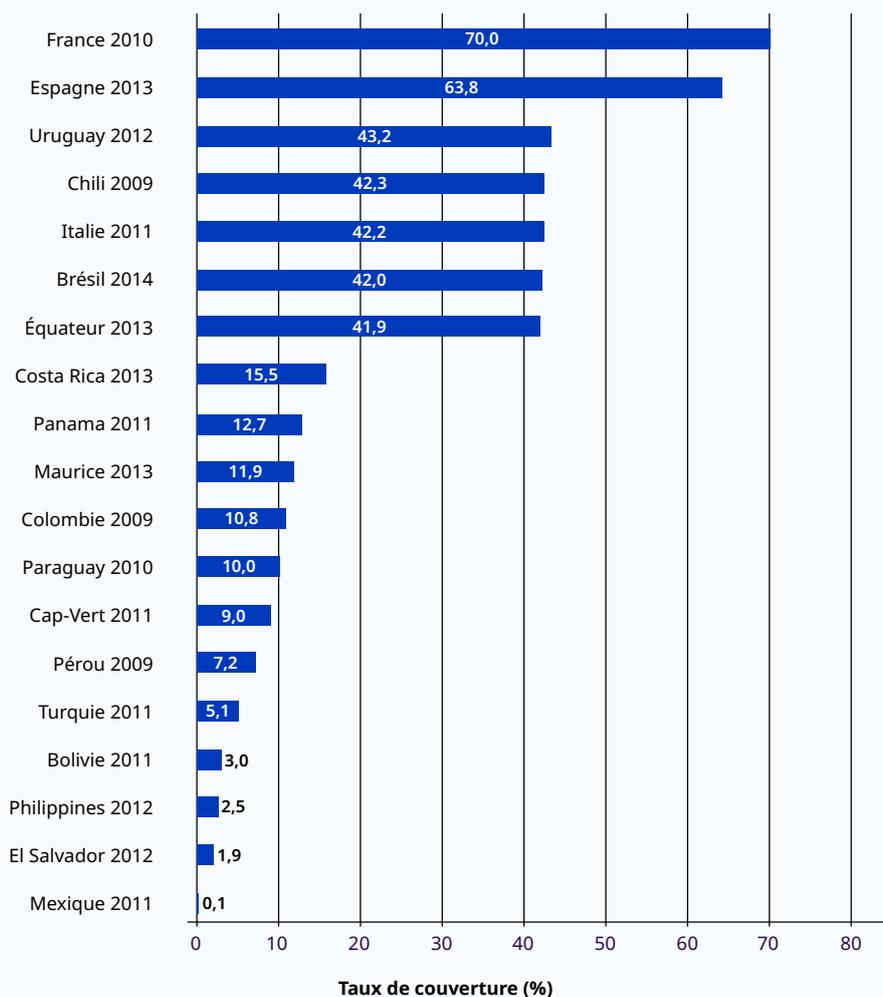
- BIT 2013c. [L'économie informelle et le travail décent: Un guide de ressources politiques: soutenir les transitions vers la formalité.](#)
- BIT 2015j. [Les petites et moyennes entreprises et la création d'emplois décents et productifs](#), Rapport IV, Conférence internationale du Travail, 104^e session, Genève.
- BIT 2019b. [Small matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs.](#)
- Van Elk et al 2014. [Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies.](#)
- AISS. 2016. [Lignes directrices de l'AISS en matière de Solutions administratives pour l'extension de la couverture.](#)

4.3. Extension de la couverture juridique aux travailleurs domestiques

4.3.1 Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs domestiques dans la législation nationale?

Dans bien des pays, les travailleurs domestiques représentent une part importante des personnes privées de la couverture des régimes de sécurité sociale, malgré les progrès réalisés ces dernières années (BIT 2013a; BIT 2016i). Alors que 70 pays ont établi des dispositions légales pour fournir une protection sociale aux travailleurs domestiques, un déficit considérable existe en termes de couverture effective (BIT 2016e; voir aussi encadré 4.3). En outre, plus d'un tiers des travailleuses domestiques sont exclues des principales dispositions en matière de protection de la maternité, telles que le congé de maternité avec une compensation adéquate pour garantir la sécurité du revenu. La grossesse entraîne donc souvent une perte d'emploi pour les travailleuses domestiques.

► Encadré 4.3. Couverture de la protection sociale des travailleurs domestiques



Source: D'après BIT 2016b, p. 68

Le faible niveau de couverture effective peut s'expliquer par l'exclusion des travailleurs domestiques du champ d'application de la législation en matière de travail et de sécurité sociale. Les estimations montrent que seulement 10 pour cent de tous les travailleurs domestiques sont couverts par la législation générale du travail au même titre que les autres travailleurs, tandis que 47,8 pour cent sont partiellement couverts et 29,9 pour cent ne le sont pas du tout (BIT 2013a, p. 50).

Les travailleurs domestiques peuvent être explicitement exclus de la législation en tant que catégorie ou implicitement exclus, car ils sont moins susceptibles de respecter les critères d'éligibilité énoncés dans la législation, tels que les heures de travail minimales ou les seuils de salaire. Par exemple, en Belgique, les travailleurs domestiques sont exclus de la sécurité sociale s'ils travaillent moins de 24 heures par semaine. Au Panama, les travailleurs domestiques travaillant moins de 3 jours par semaine pour le même employeur sont exclus de la couverture médicale et de la pension de retraite. Au Brésil, les travailleurs domestiques qui travaillent 2 jours ou moins pour un ménage ne sont pas couverts par le régime d'assurance sociale (IPEA 2015). En Argentine, la couverture médicale n'est fournie que si un travailleur domestique travaille au moins 6 heures pour le même employeur, ce qui exclut un grand nombre de travailleurs dont les heures sont très réduites ou qui sont employés par plusieurs employeurs (AISS 2012, p. 52). En outre, ils ne bénéficient pas toujours de conditions d'emploi claires ou de contrats de travail formel (Mesa-Lago 2008a) et peuvent être exclus en raison de leur nationalité, car certaines lois ne couvrent que les travailleurs nationaux et excluent effectivement les travailleurs domestiques migrants.

Même lorsqu'une législation existe, certains travailleurs sont parfois exclus de la couverture de la sécurité sociale dans la pratique, car la législation n'est pas appliquée. Cela peut être dû au fait que le travail domestique est effectué dans des maisons privées, ce qui rend les travailleurs domestiques moins visibles, plus exposés à l'informalité et vulnérables aux pratiques abusives (BIT 2013c). L'affiliation à la sécurité sociale est également difficile à contrôler et à appliquer en raison de la difficulté pour les inspections du travail à accéder aux ménages sur les plans juridique, financier et pratique (BIT 2016l). Les inspections sont parfois impossibles lorsque les inspecteurs ne sont pas légalement autorisés à entrer dans les maisons privées et, même s'ils le font, la dispersion des lieux de travail rend les inspections plus coûteuses et plus longues que l'inspection d'autres types de lieux de travail (Daza 2005) (voir aussi chapitre 7). En outre, les travailleurs domestiques ont souvent peu d'options pour accéder aux mécanismes de réclamation et exprimer leurs préoccupations, ce qui est lié, entre autres facteurs, à la dispersion de leurs lieux de travail (AISS 2012) (voir aussi chapitre 7).

Alors que la législation du travail et les réglementations associées excluent toujours la majorité des travailleurs domestiques dans le monde, de nombreux pays ont réformé leurs lois relatives au travail et à la sécurité sociale pour y inclure les travailleurs domestiques, notamment en Afrique du Sud, en Argentine, en Bolivie (État plurinational de), au Brésil, au Chili, en France, en Espagne, en Suisse et en Uruguay. L'extension de la protection du travail à ces travailleurs est une première étape vers l'extension de la sécurité sociale à ce groupe et à la mise en conformité de la législation nationale avec les normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme et de travail (voir encadré 4.4) (BIT 2013b; BIT 2012b; CSI et ONU-Femmes 2013).

► **Encadré 4.4: La situation des travailleurs domestiques et leurs droits tels que définis dans les instruments internationaux**

Comptant au moins 67 millions de travailleurs domestiques âgés de plus de 14 ans, ce secteur représente 4 pour cent de la main-d'œuvre mondiale (BIT 2016i). Le travail domestique occupe 1 femme sur 25 dans le monde et 1 femme sur 4 en Amérique latine. L'OIT estime que près de 75 pour cent du secteur évolue dans l'économie informelle et représente donc une part importante de l'emploi informel chez les femmes, en particulier dans les zones urbaines (BIT 2016b). Les changements démographiques et la privatisation des soins suggèrent que le secteur continuera de croître (CSI et ONU Femmes 2013). De nombreux travailleurs domestiques (en moyenne 17 pour cent dans le monde) sont des travailleurs migrants internationaux, ce qui affecte également leur couverture de sécurité sociale (BIT 2013c).



► **Encadré 4.4. La situation des travailleurs domestiques et leurs droits tels que définis dans les instruments internationaux (Final)**

Les travailleurs domestiques ne sont pas un groupe homogène; ainsi, leurs profils démographiques (âge, sexe et statut migratoire) varient, tout comme la nature de leurs emplois (à temps plein ou à temps partiel, logés ou non) et les tâches qu'ils accomplissent (nettoyage, soins aux personnes âgées ou aux enfants, gardiennage de maisons, conduite des enfants à l'école, jardinage ou cuisine, etc.). Cela signifie que la définition du terme «travailleur domestique» ne doit pas reposer sur une liste de tâches ou de services spécifiques, mais qu'il convient plutôt de trouver une formulation générale s'appuyant sur la caractéristique commune des travailleurs domestiques, à savoir qu'ils travaillent «dans ou pour un ou plusieurs ménages privés».

La convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, repose sur les définitions suivantes (article 1):

- «a. l'expression **travail domestique** désigne le travail effectué au sein de ou pour un ou plusieurs ménages;
- b.** l'expression **travailleur domestique** désigne toute personne de genre féminin ou masculin exécutant un travail domestique dans le cadre d'une relation de travail;
- c.** une personne qui effectue un travail domestique seulement de manière occasionnelle ou sporadique sans en faire sa profession n'est pas un travailleur domestique.»

Ces définitions sont utilisées à l'échelle internationale et, conformément à la convention n° 189, diverses normes sur le travail domestique ont récemment été adoptées, telles que la recommandation (no 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011. La convention appelle les États Membres à étendre aux travailleurs domestiques des protections égales à celles dont bénéficient généralement les travailleurs et qui concernent leurs conditions d'emploi, les principes et droits fondamentaux au travail et la sécurité sociale, entre autres.

Les droits des travailleurs domestiques sont également énoncés dans la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et dans la recommandation générale n° 26 concernant les travailleuses migrantes (y compris les travailleuses domestiques), adoptée par le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 2008. Le Comité pour la protection des droits de tous les migrants et des membres de leur famille a adopté une observation générale sur les travailleurs domestiques migrants en 2010.

4.3.2 Comment inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale?

L'inclusion des travailleurs domestiques dans la législation du travail et de la sécurité sociale est une première étape importante vers une meilleure protection (BIT 2019d). Elle peut se faire par l'extension de la couverture de la législation existante aux travailleurs domestiques ou la création d'une législation spécifique à leur égard⁴. Cette législation doit tenir compte de la nature spécifique du travail domestique, notamment du fait que de nombreux travailleurs domestiques travaillent pour plus d'un employeur.

Ces dernières années, plusieurs pays ont élaboré et mis en œuvre une législation du travail et de la sécurité sociale pour les travailleurs domestiques. **L'Afrique du Sud** a étendu la couverture juridique de l'assurance-chômage, maternité et maladie aux travailleurs domestiques au moyen de la loi portant une modification à l'assurance-chômage adoptée en 2003, ce qui a permis d'améliorer sensiblement la protection des travailleurs domestiques (voir encadré 4.5). Au **Brésil**, l'assurance obligatoire contre le chômage et contre les accidents du travail a été étendue aux travailleurs domestiques en 2013 (voir encadré 4.6). Aux **Philippines**, la loi de 2013 sur les travailleurs domestiques a rendu les prestations de sécurité sociale légalement accessibles aux travailleurs domestiques (voir encadré 4.7). Dans l'État pluri-national de **Bolivie**, la législation protégeant les travailleurs domestiques existe depuis 2003, mais n'a été

4 Des exemples de pays dotés d'une législation spécifique sur le travail domestique sont l'État plurinational de Bolivie (loi n° 2450, loi réglementant le travail domestique); les Philippines (loi n° 10361/2013 sur les travailleurs domestiques); le Mozambique (décret no 40/2008 sur les travailleurs domestiques); l'Uruguay (loi n° 18.063 sur le travail domestique) et le Brésil (amendement constitutionnel no 72/2013 sur le travail domestique).

► **Encadré 4.5. Extension de l'assurance-chômage et maternité aux travailleurs domestiques en Afrique du Sud**

En 2003, les travailleurs domestiques en Afrique du Sud ont légalement bénéficié pour la première fois de certaines prestations de protection sociale. La loi modifiant la loi sur l'assurance-chômage inclut les travailleurs domestiques dans la Caisse d'assurance-chômage, qui prévoit: a) une aide en cas de chômage partiel ou total dû à un renvoi, un licenciement, une maladie ou le décès de l'employeur; et b) des prestations de maternité pour les travailleuses domestiques enceintes avant ou après la naissance de leur enfant, en fonction de leurs cotisations. Compte tenu de la situation spécifique des travailleurs domestiques, le droit aux allocations de chômage est reconnu même pour les travailleurs qui sont encore partiellement employés, notamment lorsqu'ils perdent leur emploi chez un employeur, mais travaillent toujours pour un autre. Les travailleurs ont également droit à des allocations de chômage en cas de décès de l'employeur. Les employeurs et les employés de maison contribuent chacun à hauteur de 1 pour cent du salaire mensuel dans cette caisse. La mise en œuvre de la loi s'est accompagnée de la mise à disposition de ressources financières et humaines pour former et employer des inspecteurs du travail supplémentaires afin de renforcer les mécanismes de contrôle.

En 2008, 633 000 travailleurs domestiques étaient affiliés – dont 324 000 bénéficiant de prestations – et employés par 556 000 employeurs. En avril 2009, 23 000 employeurs supplémentaires (579 000 au total) avaient enregistré leurs travailleurs.

Source: D'après BIT 2012a; CSI et ONU Femmes 2013; Olivier 2009

► **Encadré 4.6. Assurance-chômage et accidents du travail pour les travailleurs domestiques au Brésil**

Au Brésil, l'amendement constitutionnel n° 72/2013 a établi l'égalité des droits du travail entre les travailleurs domestiques et les autres travailleurs. En plus du droit déjà existant au congé de maternité, l'amendement ajoute le droit à l'assurance-chômage et à l'assurance en cas d'accident du travail pour les travailleurs domestiques. Auparavant, les travailleurs domestiques n'étaient couverts par des prestations de chômage que si l'employeur avait cotisé au Fonds de garantie de la durée de service (*Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio*). Comme il s'agissait d'un paiement facultatif par l'employeur, la couverture était très faible (seulement 11 793 des 6,7 millions de travailleurs domestiques). L'assurance-chômage n'a pas encore été mise en œuvre, car l'amendement stipule que le versement à la caisse d'indemnisation du chômage et à l'assurance-chômage doit attendre la mise en place des réglementations avant leur entrée en vigueur.

Source: D'après BIT 2013c, p. 33.

► **Encadré 4.7. Philippines: loi sur les travailleurs domestiques (Batas Kasambahay) aux Philippines)**

La loi sur les travailleurs domestiques n° 10361, 2013 (*Batas Kasambahay*) étend les droits à la sécurité sociale, y compris l'assurance-maladie, à environ 1,9 million de travailleurs domestiques, sur la base de la convention n° 189. Les travailleurs qui ont effectué au moins un mois de service sont éligibles et seront couverts par le système de sécurité sociale (SSS), la Commission d'indemnisation des employés, la Compagnie nationale d'assurance-maladie (*PhilHealth*) et le Fonds commun de développement (*Pag-IBIG Fund*). Les cotisations sont entièrement payées par les employeurs pour les travailleurs domestiques qui gagnent moins de 5 000 pesos par mois et sont partagées entre les employeurs et les travailleurs lorsque les salaires sont plus élevés, comme l'exige la loi.

La loi prévoit également des mécanismes permettant de réagir rapidement en cas de violations et des moyens accessibles pour les plaintes. Pour mettre en œuvre la loi, les organisations de la société civile ont mené une campagne dans le but de changer les attitudes envers les travailleurs domestiques, qui a notamment établi le terme officiel philippin pour «travailleur domestique», à savoir: «*kasambahay*» (aide à domicile). Le gouvernement a déclaré la Journée nationale des travailleurs domestiques, qui se tiendra tous les 30 avril. Des contacts avec les médias sont également établis régulièrement, et un Sommet national des travailleurs domestiques est organisé périodiquement.

Ces outils de sensibilisation, associés à un fort engagement politique aux niveaux national et local, ont contribué de manière significative à la bonne application de la législation.

Source: BIT 2013c, p. 33.

► **Encadré 4.8: Élargir la couverture de sécurité sociale des travailleurs domestiques dans l'État plurinational de Bolivie**

Dans l'État plurinational de Bolivie, le travail domestique est légalement réglementé depuis 2003 par la loi n° 2450 réglementant le travail domestique rémunéré. Cependant, la loi n'a été mise en œuvre qu'en 2008, lorsque le Plan national pour l'égalité des chances (décret suprême n° 29850) a remis le travail domestique à l'ordre du jour politique en reconnaissant que «le travail domestique est une contribution sociale sans laquelle le système économique ne peut fonctionner». La même année, une loi a été votée qui étend la couverture des soins de santé aux travailleurs domestiques, offre une couverture des soins de santé et d'hospitalisation aux travailleurs et à leurs enfants et met des médecins à disposition le soir (de 17 h à 21 h) afin que les travailleurs puissent effectivement accéder aux soins médicaux.

Avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2009, la mise en œuvre de la loi n° 2450 et autres dispositions connexes a été repensée, en se concentrant sur deux phases prioritaires: éliminer l'emploi informel et précaire des travailleurs domestiques au moyen de la législation du travail; et renforcer la sécurité sociale en proposant des prestations de chômage et en étendant la couverture des pensions aux travailleurs domestiques. Cette dernière phase, qui a été mise en œuvre en 2010, permet aux travailleurs domestiques d'adhérer au système de retraite global et de verser une cotisation mensuelle d'environ 14 pour cent du salaire minimum. En cotisant plus de dix ans, ces travailleurs peuvent demander une pension. Cependant, la plupart des travailleurs domestiques sont susceptibles d'en être exclus, car bon nombre ne seront probablement pas en mesure de payer leurs cotisations.

Pour que les droits des travailleurs domestiques soient au cœur des préoccupations politiques de l'État plurinational de Bolivie, plusieurs facteurs pertinents interviennent: un plaidoyer fort mené par les femmes et l'engagement du gouvernement dans l'autonomisation des travailleuses.

Le Code du travail octroie aux travailleuses domestiques de meilleurs droits aux congés de maternité qu'à d'autres – en leur accordant un total de 90 jours de congé de maternité, contre 60 pour les autres travailleuses, ce qui est un exemple exceptionnel de dispositions avantageuses en matière de congé de maternité pour cette catégorie professionnelle.

Source: D'après CSI et ONU Femmes 2013; BIT 2012b, p. 146; BIT 2013c, p. 33.

appliquée qu'en 2008; cela a changé avec l'introduction d'une nouvelle législation, un engagement ferme du gouvernement et un solide plaidoyer dirigé par les femmes (voir encadré 4.8). En Arabie saoudite, les travailleurs domestiques étaient couverts pour les soins médicaux et les congés de maladie en 2013.

L'inclusion des travailleurs domestiques dans la législation en matière de sécurité sociale et de travail non seulement offre une meilleure protection sociale aux travailleurs domestiques, mais contribue aussi à valoriser le travail domestique comme un travail plutôt que comme une activité volontaire et sans valeur. Ainsi, dans divers cas, l'application de nouvelles lois s'est accompagnée de campagnes visant à changer les mentalités pour que le travail domestique soit considéré comme un travail précieux et nécessaire qui doit être respecté et rémunéré de manière adéquate. En Afrique du Sud, les travailleurs domestiques sont décrits comme des professionnels ayant des compétences. Aux Philippines, le gouvernement a institué une journée nationale qui leur spécialement dédiée. Au Mozambique, la loi précise que le travail domestique est une «contribution sociale sans laquelle le système économique ne peut fonctionner».

Tous les pays susmentionnés ayant procédé à l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs domestiques ont pu compter sur un engagement politique fort et sur le soutien des organisations de la société civile. En Afrique du Sud, «la volonté politique, la détermination des politiques et la sensibilisation du public, soutenues par un certain degré d'appui international, ont été au cœur du succès relatif de l'extension de la protection aux travailleurs domestiques» (Olivier 2009). Dans l'État plurinational de Bolivie, l'engagement d'un plaidoyer dirigé par des femmes a été crucial pour la mise en œuvre de la loi sur le travail domestique en 2009.

Par conséquent, un engagement ferme à différents niveaux du gouvernement sera essentiel lors de la conception et de la mise en œuvre de la législation et des programmes pour les travailleurs domestiques, qui devront s'accompagner d'une collaboration avec la société civile et les organisations de travailleurs domestiques, voire d'un appui international. Les législateurs doivent également être impliqués dans la phase de développement.

4.3.3 Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale?

Si l'extension de la couverture juridique est essentielle, la législation elle-même ne garantit pas l'inclusion des travailleurs domestiques dans les régimes de protection sociale. Par conséquent, la législation doit être accompagnée de mécanismes garantissant l'application des lois dans la pratique. Ces mécanismes peuvent inclure: la création de mesures incitatives pour l'enregistrement (voir chapitre 5); le paiement facilité des cotisations et le développement de mécanismes de financement adéquats (voir chapitre 6); l'adaptation des mécanismes d'inspection du travail à la situation des travailleurs domestiques (voir chapitre 7); la mise en place de mécanismes de réclamation efficaces (voir chapitre 7); et la sensibilisation aux lois et régimes existants (voir chapitre 2).

La cohérence des politiques

Étant donné que la législation sur les travailleurs domestiques interagit avec divers domaines des politiques publiques, la cohérence des politiques est également pertinente. Le dialogue social et la consultation multipartites, y compris la participation des organisations de travailleurs domestiques, sont importants.

La négociation collective

Bien qu'elles ne soient pas directement liées à la protection sociale, la négociation collective et la liberté d'association peuvent jouer un rôle important dans l'avancement de la législation incluant les travailleurs domestiques dans les régimes de protection sociale ou les instruments de mise en œuvre garantissant

► Liste de contrôle 4.2. Considérations en vue d'inclure les travailleurs domestiques dans la législation nationale

- Quels sont les principaux obstacles à l'extension de la couverture juridique aux travailleurs domestiques? Sont-ils totalement exclus de la couverture? Les critères utilisés pour définir un «employé» sont-ils trop restrictifs?
- La législation oblige-t-elle les ménages privés employant des travailleurs domestiques à les enregistrer auprès de l'institut de sécurité sociale?
- S'il existe des seuils légaux concernant la durée minimale de travail par jour, semaine ou mois, pourraient-ils être réduits? Des mesures pourraient-elles être prises pour permettre la reconnaissance du total des heures de travail effectuées pour plus d'un employeur?
- Si la définition d'«employé» dans la législation exclut de nombreux travailleurs domestiques dans la pratique, comment pourrait-elle être adaptée pour les couvrir plus efficacement? Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour faciliter la couverture de la sécurité sociale d'un plus grand groupe de travailleurs domestiques?
- Si la législation exclut les travailleurs migrants, quelles mesures faudrait-il prendre pour éliminer la discrimination et garantir l'égalité de traitement?
- Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour alléger la charge administrative pesant sur les employeurs de travailleurs domestiques? (voir chapitre 5)
- Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour alléger la charge financière des employeurs et des travailleurs domestiques? (voir chapitre 6)
- Quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour garantir que les mécanismes d'application et d'inspection sont adaptés à la nature spécifique du travail domestique? (voir chapitre 7)
- Quelles mesures supplémentaires pourraient être prises pour s'assurer que les travailleurs domestiques et leurs employeurs sont au courant de la législation qui les concerne et qu'ils peuvent effectivement accéder aux mécanismes de réclamation appropriés? (voir chapitre 2)

leur accès effectif. En raison de la nature généralement personnalisée, privée et individualisée du travail domestique, ainsi que de sa dispersion géographique et de son isolement, les travailleurs domestiques sont généralement moins organisés ou n'ont pas de droit de négociation. Cependant, lorsqu'ils sont organisés, les groupes de travailleurs domestiques jouent un rôle de premier plan dans l'amélioration de la situation des travailleurs domestiques, comme dans l'État plurinational de Bolivie. Il est donc essentiel de soutenir l'organisation des travailleurs domestiques.

Des solutions adaptées

Enfin, il convient de souligner que le travail domestique est très diversifié et existe sous plusieurs formes: travailleurs logés ou non; travail à temps plein et à temps partiel; et catégories de travailleurs vulnérables (enfants, travailleurs migrants et migrants internes des zones rurales). Par conséquent, il ne peut y avoir de solution unique pour tous les pays, voire pour tous les travailleurs domestiques d'un même pays. Les réponses politiques doivent tenir compte de ces différences et combiner l'extension de la couverture juridique avec des mesures complémentaires.

► Lectures supplémentaires sur l'extension de la couverture juridique aux travailleurs domestiques

- BIT 2012a. [Effective protection for domestic Workers: A guide to designing labour laws.](#)
- BIT 2016l. [Inspection du travail et autres mécanismes de conformité dans le secteur du travail domestique: Guide d'introduction.](#)
- BIT 2016b. [Formalizing domestic work.](#)
- BIT 2016i. [Social protection for domestic workers: Key policy trends and statistics.](#)
- WIEGO et FITD 2018. «[Votre trousse d'outils sur la C189 de l'OIT – La Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques](#)».

4.4 Extension de la couverture juridique aux travailleurs agricoles

4.4.1 Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs agricoles dans la législation nationale?

Selon les estimations de la Division de la population des Nations Unies, près de la moitié de la population mondiale – plus de 3 milliards de personnes – vit dans les zones rurales. Dans bien des pays, le rôle économique de ces zones rurales est crucial. On estime que près de 28 pour cent des personnes occupées travaillent dans le secteur agricole, ce qui représente près d'un milliard de personnes dans le monde (ILOSTAT, dernières données disponibles). Cependant, il existe de grandes disparités entre les régions; 1 personne sur 2 en Afrique et 1 personne sur 3 en Asie travaillent dans l'agriculture, mais moins de 1 personne sur 10 dans la région des Amériques et en Europe et en Asie centrale travaille dans l'agriculture. Bon nombre de travailleurs agricoles opèrent dans l'économie informelle (93,6 pour cent), avec des revenus variables et souvent faibles (BIT 2018a) et sans couverture de protection sociale adéquate (FAO 2017; FAO 2015; BIT 2017e; BIT 2015d). Les travailleurs agricoles sont un groupe hétérogène sur les plans du statut d'emploi, du niveau de revenu, de la superficie de leurs terres et

du statut de propriété, et de la nature de la production agricole. Compte tenu de cette diversité, les facteurs potentiels à l'origine de la non couverture diffèrent et, par conséquent, l'analyse de la situation actuelle, les lacunes en matière de protection sociale et les obstacles à la couverture doivent être aussi précis et spécifiques que possible.

Les travailleurs agricoles sont souvent exclus d'un point de vue juridique ou pratique de la couverture de la protection sociale. C'est particulièrement le cas pour les paysans indépendants, les métayers et les exploitants illégaux. Les estimations pour l'Amérique latine montrent que le niveau de couverture de la sécurité sociale pour les populations rurales se situe entre un tiers et un sixième du niveau de couverture pour les populations urbaines (Mesa-Lago 2008b). En ce qui concerne la couverture sanitaire, de nombreuses catégories de travailleurs ruraux sont souvent exclues sur le plan juridique, tandis que les populations rurales en général rencontrent des difficultés d'accès aux services de santé bien plus importantes que les populations urbaines (Mesa-Lago 2008b; Scheil-Adlung 2015).

Plusieurs facteurs contribuent à l'exclusion des travailleurs agricoles de la couverture de sécurité sociale sur le plan juridique. Dans certains pays, les travailleurs du secteur agricole – ou certaines catégories de travailleurs de ce secteur – sont exclus du champ d'application de la principale législation en matière de sécurité sociale ou du travail, ou peuvent être soumis à une législation distincte prévoyant un niveau de protection inférieur. Cependant, même lorsque la législation n'exclut pas explicitement les travailleurs agricoles, les critères de durée d'emploi ou d'heures de travail peuvent effectivement exclure des grands groupes de travailleurs agricoles, tels que les travailleurs temporaires ou saisonniers, en particulier les journaliers ou les travailleurs à temps partiel. Par exemple, en Tunisie, les travailleurs agricoles saisonniers ne sont pas inclus dans le régime général des travailleurs indépendants (voir encadré 4.10).

En outre, de nombreux travailleurs agricoles n'ont pas de relation de travail identifiable et sont donc parfois exclus de la législation qui couvre uniquement les employés. De plus, les revenus faibles et fluctuants dus à la saisonnalité, l'éloignement du lieu de travail et de vie, la forte mobilité de la main d'œuvre et le manque d'organisation contribuent également à exclure de nombreux travailleurs agricoles de la couverture juridique ou effective.

4.4.2 Comment inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale?

Les mesures visant à inclure les travailleurs agricoles dans la législation en matière de sécurité sociale et de travail doivent reconnaître les conditions spécifiques de travail dans le secteur agricole, y compris la saisonnalité et l'éloignement du domicile et du lieu de travail (BIT 2019c; BIT et FAO 2021).

Pour étendre la protection juridique aux travailleurs agricoles, certains pays ont mis en œuvre une législation spécifique ou ont étendu leur législation générale en matière de sécurité sociale. **L'Équateur** couvre les travailleurs agricoles grâce au régime d'assurance sociale des paysans, qui est régi par la loi générale de sécurité sociale et administré par la principale institution de sécurité sociale (voir encadré 4.9). La **Tunisie** a unifié les régimes des travailleurs indépendants non agricoles et des travailleurs agricoles indépendants en 1995, dans le but d'élargir la couverture des travailleurs agricoles (voir encadré 4.10).

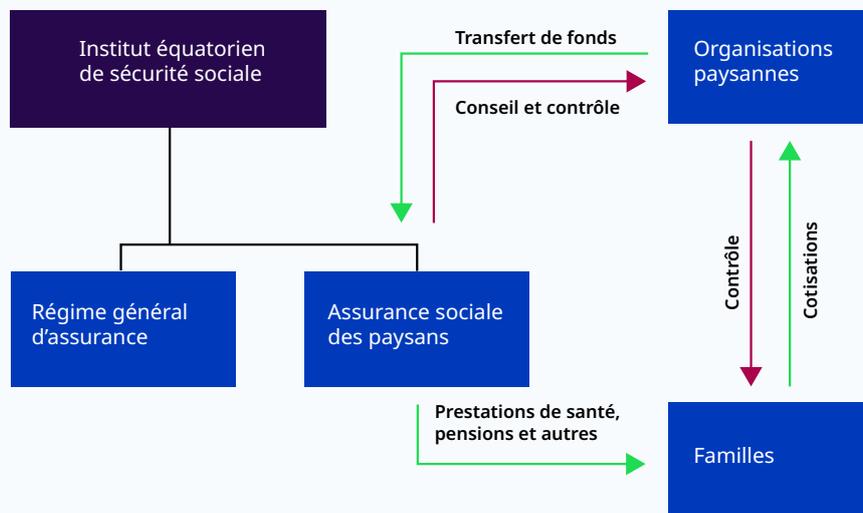
L'extension de la couverture juridique aux travailleurs agricoles peut non seulement nécessiter des ajustements de la législation, mais également des ajustements des réglementations qui l'accompagnent. Par exemple, de nombreux travailleurs agricoles n'ont pas de revenus stables tout au long de l'année – leur revenu varie en fonction des cycles saisonniers et productifs. En raison des caractéristiques structurelles de leur activité économique, ils sont souvent confrontés à des situations économiques difficiles qui peuvent entraîner une réduction de leurs revenus et, par conséquent, de leur capacité contributive. L'adaptation du cadre réglementaire pour tenir compte de ces caractéristiques peut faciliter leur couverture et se traduire par une meilleure protection.

► **Encadré 4.9. Équateur: Assurance sociale des paysans**

Réglementée dans le cadre de la loi générale sur la sécurité sociale, la Sécurité sociale des paysans (Seguridad Social Campesino (SSC)) couvre les travailleurs indépendants dans le domaine agricole. La SSC comprend une couverture santé et maternité pour toute la famille et une couverture en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès de la personne assurée.

La SSC est gérée par l'Institut de sécurité sociale (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)), qui gère également le régime général de sécurité sociale. Les travailleurs agricoles peuvent s'inscrire individuellement ou par l'intermédiaire d'une organisation paysanne, chargée de percevoir les cotisations et de les transférer. L'accès au régime est facilité par une infrastructure de services opérationnelle et fiable dans toutes les provinces. Sur la base du principe de solidarité, le régime est financé par une combinaison de cotisations des assurés, de subventions croisées par les employeurs et les employés inscrits au régime général d'assurance, de cotisations des organismes d'assurance publics et privés et d'une subvention de l'État.

Grâce à la SSC, la population rurale équatorienne bénéficie d'une assurance sociale basée sur le principe de solidarité. Il s'agit du principal mécanisme de sécurité sociale pour les travailleurs ruraux, couverts à hauteur de 73 pour cent par ce régime (23 pour cent sont couverts par l'IESS). En 2017, la SSC a couvert 1,2 million de personnes et fourni des pensions à 74 000 personnes.



Source: D'après Durán Valverde et al. 2013; Équateur 2016; BIT 2018b.

Par exemple, en **Colombie**, divers décrets ont été promulgués pour mieux adapter le cadre réglementaire à la situation des travailleurs agricoles, notamment en ce qui concerne l'évaluation des revenus et la possibilité de se retirer temporairement de l'assurance-retraite en cas de manque de capacité contributive (voir encadré 4.11).

► **Encadré 4.10. Tunisie: Unification des régimes de protection sociale pour les travailleurs non agricoles et les travailleurs indépendants agricoles**

La Tunisie a introduit une nouvelle législation en 1995 qui a mis en place un régime d'assurance sociale unifié pour les travailleurs indépendants et fusionné les régimes distincts existants pour les travailleurs indépendants dans les secteurs non agricole et agricole. Ainsi, les règles et les prestations ont été unifiées et le nombre d'assurés a augmenté de façon significative.

En outre, un régime d'assistance médicale gratuite a été mis en place pour les groupes de la population à faible revenu et non couverts par d'autres systèmes d'assurance sociale. Les personnes éligibles comprennent les travailleurs agricoles saisonniers sous un certain seuil de revenu.

Ces changements, ainsi que la création de différentes catégories de revenus (voir chapitre 6), ont contribué à une amélioration considérable de la couverture de la sécurité sociale pour les soins de santé, la pension de vieillesse, la maternité et les accidents du travail. En dix ans, la couverture des travailleurs et de leurs familles est passée de 60 à 84 pour cent. Cependant, bien que presque tous les Tunisiens qui travaillent dans les secteurs public et privé non agricoles soient couverts aujourd'hui, la couverture des travailleurs agricoles et des travailleurs indépendants reste inférieure à 50 pour cent. Les travailleurs encore juridiquement exclus sont principalement les travailleurs agricoles occasionnels et saisonniers (qui travaillent moins de 45 jours par trimestre pour le même employeur).

Source: D'après Bailey, 2004; Ben Cheikh, 2013; Olivier, 2009

► **Encadré 4.11. Colombie: Adapter la législation à la situation spécifique des travailleurs agricoles**

En Colombie, les lois n° 100 de 1993 et n° 797 de 2004 déterminent les principes directeurs du système de sécurité sociale et de ses sous-systèmes. Cependant, comme il a été reconnu que beaucoup de ces lignes directrices ne s'appliquent pas à certains groupes de travailleurs, un certain nombre de décrets ultérieurs ont conduit à une série de modifications réglementaires pour faciliter l'accès des travailleurs agricoles, notamment:

- permettre aux assurés de déclarer leurs revenus tout au long de l'année (et plus seulement en début d'année, comme c'était le cas auparavant) afin de prendre en compte les cycles productifs et les variations de l'activité économique au cours de chaque année (voir chapitre 6);
- introduire la possibilité d'informer le système d'assurance sociale de l'évolution de leur situation («reportage»), ce qui permet aux indépendants assurés, aux salariés ou à leurs employeurs d'ajuster leurs cotisations;
- permettre aux travailleurs indépendants de se retirer temporairement de l'assurance-retraite s'ils n'ont pas la capacité contributive de cotiser à la fois à l'assurance-maladie et à l'assurance-retraite.

Grâce à de tels ajustements dans la réglementation, la Colombie a facilité l'extension de la protection sociale aux travailleurs agricoles.

Source: D'après Durán-Valverde *et al.*, 2013.

Lors de l'adaptation des régimes à la situation des travailleurs agricoles, il convient également de tenir compte du fait que différents groupes de travailleurs agricoles peuvent être exclus pour différentes raisons, notamment leur statut d'emploi, leur niveau de revenu, la superficie de leurs terres, leur statut de propriété et la nature de leur production agricole. Bien que la majorité des travailleurs agricoles soient des travailleurs indépendants à faible revenu ou des travailleurs temporaires sans terre (ou avec très peu de terres), certains travailleurs agricoles sont employés à titre permanent et certains sont des employeurs, possédant généralement de grandes parcelles.

Afin d'assurer une couverture efficace des travailleurs agricoles, les régimes doivent être conçus en respectant aussi précisément que possible leurs besoins et leurs capacités financières. Cela nécessite généralement une évaluation détaillée des différents groupes de travailleurs agricoles afin de mieux comprendre leur situation spécifique, comme leur capacité contributive et les infrastructures disponibles (Chaabane 2003). Ces évaluations doivent être menées, si possible, avec la participation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes. Par exemple, en Argentine, le programme *Convenios de Corresponsabilidad Gremial* résulte de la participation active d'entités syndicales. En Tunisie, une partie du succès de la mise en œuvre de la protection sociale est attribuable au fait que, bien que le gouvernement ait lancé le régime, il a toujours consulté les représentants des groupes auxquels la couverture était étendue, ainsi que les représentants des employeurs et des travailleurs.

4.4.3 Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale?

Outre l'extension de la couverture juridique, d'autres mesures sont nécessaires pour garantir l'application de la législation dans la pratique se traduisant par la couverture effective des travailleurs agricoles. Ces mesures peuvent inclure: la flexibilité concernant le délai et le montant des cotisations (voir chapitre 6); la facilitation de l'enregistrement et de l'administration (voir chapitre 5); l'adaptation des mécanismes d'inspection du travail à la situation des travailleurs agricoles (voir chapitre 7); des mécanismes de réclamation efficaces (voir chapitre 7); et l'information des travailleurs agricoles sur les régimes existants et les modalités d'accès (voir chapitre 3).

► Liste de contrôle 4.3. Considérations en vue d'inclure les travailleurs agricoles dans la législation nationale

- Quels sont les principaux obstacles à l'extension de la couverture juridique aux travailleurs agricoles? Sont-ils totalement exclus de la couverture? Les critères utilisés pour définir un «employé» sont-ils trop restrictifs?
- S'il existe des seuils légaux concernant la durée minimale d'emploi, pourraient-ils être réduits pour tenir compte de l'emploi temporaire (saisonnier)?
- Si la législation exclut de nombreux travailleurs agricoles dans la pratique, est-il possible d'élargir la définition des travailleurs couverts? Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour faciliter la couverture de la sécurité sociale d'un groupe plus large de travailleurs agricoles?
- Si la législation exclut les travailleurs migrants, quelles mesures pourraient être prises pour éliminer la discrimination et garantir l'égalité de traitement?
- Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour alléger la charge administrative qui pèse sur les employeurs de travailleurs agricoles? (Voir chapitre 5.)
- Quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires pour alléger la charge financière qui pèse sur les employeurs et les travailleurs? (Voir chapitre 6.)
- Quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour garantir que les mécanismes d'application et d'inspection sont adaptés à la nature spécifique du secteur agricole? (Voir chapitre 7.)
- Quelles mesures supplémentaires pourraient être prises pour s'assurer que les travailleurs agricoles et leurs employeurs sont au courant de la législation qui les concerne et qu'ils peuvent effectivement accéder aux mécanismes de réclamation appropriés? (Voir chapitre 3.)

4.5 Extension de la couverture juridique aux travailleurs indépendants y compris aux travailleurs à leur propre compte

4.5.1 Quels sont les enjeux spécifiques de l'inclusion des travailleurs indépendants dans la législation nationale?

Dans bien des pays, la législation en matière de sécurité sociale s'est traditionnellement concentrée sur la protection des employés. Bien que de nombreux pays aient étendu la couverture de sécurité sociale aux travailleurs indépendants, dans de nombreux autres pays les travailleurs à leur propre compte et d'autres catégories de travailleurs indépendants sont toujours exclus de la couverture juridique (BIT 2013c; Mesa-Lago 2008a).

L'exclusion des travailleurs indépendants de la couverture juridique s'explique souvent par les facteurs suivants (AISS 2012):

- la diversité des circonstances, des besoins et des capacités contributives des travailleurs indépendants. La situation des professions libérales ou des propriétaires d'entreprise est très différente de la situation des petits agriculteurs, des entrepreneurs, des membres de coopératives ou des travailleurs familiaux aidants (voir Encadré 4.12);
- le «défi de la double cotisation» – l'exigence selon laquelle les travailleurs indépendants doivent assumer la totalité des cotisations (patronales et salariales) à moins que des mesures spécifiques ne soient en place pour réduire le taux de cotisation;
- la charge administrative en termes de déclaration de revenus, tenue de registres, recouvrement des cotisations et demandes de prestations.

Pourtant, dans de nombreux pays, les travailleurs indépendants – ou du moins certaines catégories de travailleurs indépendants – sont soumis à la législation en matière de sécurité sociale. Ces pays ont trouvé des moyens de répondre aux enjeux spécifiques grâce à une série de mesures permettant de s'adapter à la situation des travailleurs indépendants et d'étendre la couverture à ces travailleurs (AISS 2012; BIT 2019e).

Cependant, même si les travailleurs sont officiellement couverts par la législation du travail et de la sécurité sociale, dans la pratique ils ont parfois des difficultés à accéder à la protection sociale et professionnelle en vigueur, soit parce que la loi n'est pas appliquée, soit parce que le respect de la loi impose des coûts excessifs et que les procédures sont complexes ou inappropriées. De plus, la législation et les régimes existants ne répondent pas toujours à la situation et aux besoins des travailleurs à leur propre compte et d'autres catégories de travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne les conditions et les montants des cotisations et les prestations ou en raison d'un manque d'informations (Bertranou 2007; BIT 2013a).

Dans ce contexte, il est particulièrement difficile de classer correctement une relation de travail dans des situations peu claires ou ambiguës et d'éviter une classification erronée de l'emploi ou un «travail indépendant déguisé» pour les entrepreneurs dépendants (BIT 2016e; Eichhorst et al. 2013). Les entrepreneurs dépendants peuvent dépendre d'un seul client, d'un seul fournisseur de matériel ou d'un intermédiaire pour accéder aux clients⁵. Dans ce cas, le client, le fournisseur ou l'intermédiaire exercent le même niveau de contrôle sur leurs conditions de travail qu'un employeur. Par conséquent, les conditions d'emploi des entrepreneurs dépendants ressemblent à un emploi rémunéré. Dans cette situation, il importe de préciser s'il existe une relation de travail afin d'assurer la protection nécessaire du travailleur.

5 Des exemples pour ces trois catégories pourraient être: 1) un graphiste travaillant exclusivement pour une entreprise; 2) un travailleur à domicile en sous-traitance pour fournir des travaux d'assemblage et dont le matériel de production est fourni par le commerçant; et 3) un chauffeur travaillant via une plateforme numérique.

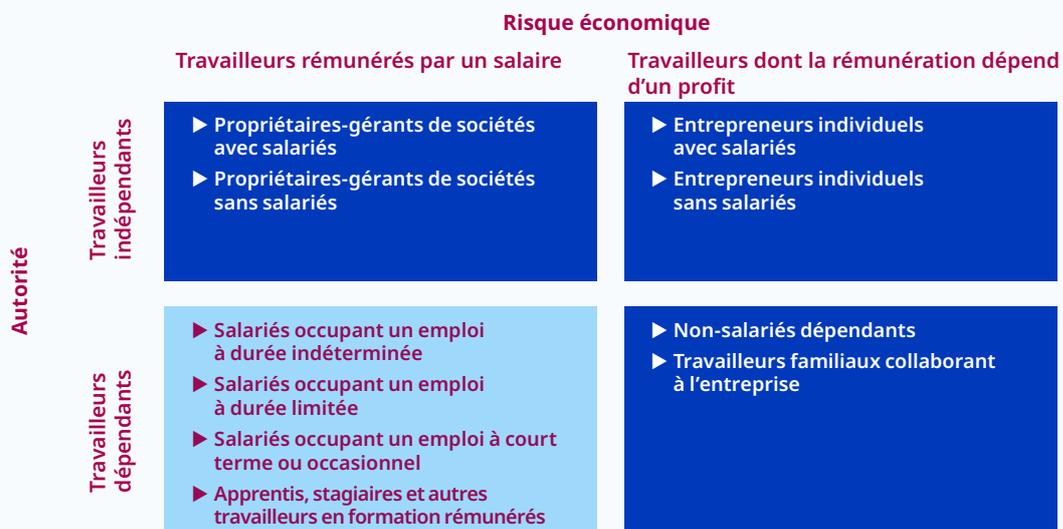
La prévention d'une classification erronée est essentielle pour garantir que les employeurs ne transfèrent pas indûment les risques économiques aux travailleurs et évitent les responsabilités associées aux contrats de travail formels, y compris la protection professionnelle et la protection sociale. Il se peut

► **Encadré 4.12. Prise en compte de la diversité des situations dans l'emploi lucratif et indépendant**

Le travail indépendant est traditionnellement compris comme un emploi non salarié qui génère des bénéfices plutôt qu'une rémunération par un salaire. Cependant, cette classification ne tient pas compte du fait que les travailleurs concernés exercent différents degrés d'autorité et de contrôle sur l'organisation de leur travail. La révision de la Classification internationale du statut dans la profession (ICSE-18), adoptée par la Conférence internationale des statisticiens du travail en 2018, introduit une classification des emplois selon deux dimensions:

- Le **type d'autorité**, se référant à la nature du contrôle que le travailleur a sur l'organisation de son travail, la nature de l'autorité qu'il exerce sur l'unité économique pour laquelle le travail est effectué et la mesure dans laquelle le travailleur dépend d'une autre personne ou unité économique pour l'organisation du travail ou pour l'accès au marché.
- Le **type de risque économique**, qui correspond au degré d'exposition du travailleur à la perte de ressources financières ou autres dans le cadre de l'activité; et au degré de fiabilité de la rémunération, en nature ou en espèces, le cas échéant.

D'après cette classification, on distingue plusieurs catégories de travailleurs selon ces deux dimensions.



Cette section s'intéresse en particulier aux différents types de travailleurs en emploi lucratif, sachant qu'il existe des défis particuliers pour les travailleurs dépendants de cette catégorie, à savoir les entrepreneurs dépendants et les travailleurs familiaux aidants. Dans certains contextes, les travailleurs indépendants salariés contre rémunération peuvent se trouver dans des situations comparables à celles des travailleurs salariés ayant un emploi à but lucratif dans le cadre de leur couverture sociale et seront donc également pris en compte dans ce guide.

Source: D'après CIST 2018a; CIST 2018b

également que, dans certains cas, les travailleurs puissent se déclarer indépendants afin d'éviter des obligations strictes en matière de fiscalité et de cotisations, sans tenir compte des conséquences négatives de l'absence de protection sociale. La clarification de la relation de travail ⁶ est particulièrement pertinente dans l'économie numérique, dans laquelle le travail indépendant est de plus en plus courant (Berg et al. 2019; Behrendt et Nguyen 2018; Behrendt, Nguyen et Rani 2019).

4.5.2 Comment inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale?

Il existe différentes approches et mesures pour étendre juridiquement la couverture de sécurité sociale aux travailleurs à leur propre compte et aux indépendants en général. Pour garantir une meilleure mutualisation des risques et faciliter la mobilité sur le marché du travail, il serait préférable de donner la priorité à l'extension et à l'adaptation des régimes d'assurance sociale existants aux travailleurs indépendants. Il convient sinon d'établir des régimes spécifiques pour ce groupe.

Le succès des stratégies d'extension de la couverture aux travailleurs indépendants dépendra de la mesure dans laquelle la législation et sa mise en œuvre prendront en compte la situation et les besoins des travailleurs indépendants, notamment leur capacité contributive, leurs besoins prioritaires et les procédures administratives adaptées.

Inclusion des travailleurs indépendants et des travailleurs à leur propre compte dans la législation et les régimes de sécurité sociale

Divers pays ont inclus les travailleurs indépendants et les travailleurs à leur propre compte dans leur régime général de sécurité sociale, notamment le Brésil, Cabo Verde, le Costa Rica, le Ghana, la Jordanie, le Kenya, le Mexique et le Royaume-Uni (AISS 2012).

L'inclusion des travailleurs indépendants dans le régime général de sécurité sociale présente l'avantage de permettre aux travailleurs de rester dans le même régime de sécurité sociale, indépendamment de leur statut d'emploi, et de permettre une couverture adéquate dans les situations où les travailleurs combinent un emploi rémunéré (à temps partiel) avec un travail indépendant. Étant donné que les travailleurs indépendants n'ont pas de relation de travail (claire), il convient d'établir pour eux des dispositions spécifiques, notamment en ce qui concerne le calcul des cotisations.

En outre, l'inclusion des travailleurs indépendants nécessitera de redéfinir des termes pertinents dans la législation, tels que «cotisant» ou «personne assurée». Par exemple, en Jordanie, afin d'étendre la sécurité sociale à toutes les personnes travaillant à l'intérieur du pays et aux Jordaniens à l'étranger dans le cadre de l'initiative Outreach for All, la définition des travailleurs couverts par la loi sur la sécurité sociale a été modifiée. Autrefois réservée aux personnes «employées» la définition inclut désormais «toute personne», de sorte que la loi s'applique également aux travailleurs indépendants et aux travailleurs à leur propre compte (AISS 2009b). Au **Brésil**, la création du concept juridique de microentrepreneur indépendant (Microempreendedor Individual (MEI)) et la facilitation de leur couverture grâce au programme Simples Nacional a été une étape cruciale de l'inclusion des travailleurs indépendants dans la législation en matière de sécurité sociale (voir encadré 4.13 et section 6.2.3).

Les réformes menées au **Costa Rica** et à Cabo Verde sont de bons exemples des modalités d'inclusion des travailleurs indépendants dans les régimes généraux de retraite ou d'assurance-maladie: la participation obligatoire, la réduction des niveaux de cotisation et l'ajustement des prestations à celles des travailleurs salariés (voir encadrés 4.14 et 4.15). En Amérique latine, des réformes similaires ont été mises en œuvre (Bertranou 2007; Bertranou 2005).

⁶ Voir la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006.

► **Encadré 4.13. Brésil: Microempreendedor Individual**

Le Brésil a établi la catégorie juridique des microentrepreneurs indépendants en 2008 par la loi complémentaire n° 128, qui a été révisée par les lois ultérieures. Les microentrepreneurs sont définis comme des travailleurs indépendants dont le revenu annuel brut maximum est de 81 000 reais (environ 20 800 dollars des États-Unis (É.-U.)) et qui ne participent pas à une autre entreprise en tant que partenaire ou actionnaire et n'ont pas plus d'un employé.

Cette loi a simplifié l'enregistrement et le paiement en combinant le paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale pour l'entrepreneur en un seul paiement forfaitaire. Il fait partie du régime spécial unifié d'impôts et de cotisations connu sous le nom de *Simples Nacional*, qui cible les micro et petites entreprises les MPE. Cependant, les tarifs pratiqués dans le cadre du mécanisme de la microentreprise *Microempreendedor Individual* (MEI) sont inférieurs à ceux pratiqués dans le cadre du *Simples Nacional* ordinaire.

Les microentrepreneurs couverts par législation ont accès à une pension essentielle, à des prestations d'invalidité et de survivants et à une protection en matière de santé et de maternité, ainsi qu'à une allocation familiale en cas d'emprisonnement ou de décès du principal soutien du ménage. Les soins médicaux sont dispensés par le système public (*Sistema Único de Saúde*), comme pour les travailleurs affiliés au système général. Les microentrepreneurs peuvent accéder à des prestations supplémentaires prévues par le système général, telles que des pensions de vieillesse basées sur des cotisations individuelles, en choisissant de changer de statut, en payant un taux de cotisation de 20 pour cent et en prenant à leur charge la différence. Les microentrepreneurs peuvent également embaucher un employé à des taux de cotisation d'assurance sociale réduits (8 pour cent au lieu de 20 pour cent pour les cotisations de l'employeur), ce qui donne à l'employé les mêmes droits à la sécurité sociale que les autres.

Entre 2009 et 2018, le nombre de MPE enregistrées est passé de près de 3 millions à 5 millions. Le régime de «monotaxe» a également facilité la formalisation des travailleurs; les entités enregistrées sous ce régime ont déclaré 10,6 millions de travailleurs salariés en 2017 – un quart de tous les employés au Brésil. La principale motivation pour participer à ce régime est de pouvoir accéder à la sécurité sociale.

Source: D'après BIT 2019c; Santiago 2018.

► **Encadré 4.14. Costa Rica: Rendre obligatoire l'assurance-maladie et la prévoyance sociale pour les travailleurs indépendants**

En 2000, la loi sur la protection des travailleurs a imposé aux travailleurs indépendants l'affiliation à l'assurance-maladie et aux assurances sociales et a défini une procédure de mise en œuvre progressive. En 2004, un règlement a établi que les indépendants devaient s'inscrire dans les huit jours ouvrables après la date de création ou d'acquisition de l'entreprise ou du commerce. L'enregistrement initial nécessite le nom, les données personnelles, le numéro d'identification, le nom de l'entreprise, l'activité du travailleur, l'adresse postale, les numéros de téléphone, le fax et l'adresse e mail. En mars 2005, un programme national d'enregistrement des travailleurs indépendants a établi des conditions d'enregistrement différentes pour les diverses catégories de travailleurs indépendants (employeurs physiques actifs, professions libérales, autres activités économiques et activités liées aux conventions collectives d'assurance par les petits et moyens agriculteurs).

Les cotisations sont subventionnées pour les travailleurs indépendants à faible revenu – plus le revenu de l'assuré est faible, plus la cotisation est faible (voir encadré 5.18). La stratégie s'est accompagnée d'actions visant à contrôler les délais de paiement des employeurs participants et des travailleurs indépendants. À cette fin, de nouveaux inspecteurs ont été embauchés pour se concentrer sur les activités économiques, les zones rurales et les horaires de travail qui sont généralement plus propices aux fraudes (voir chapitre 7).

Source: D'après Durán Valverde et al. 2013

► **Encadré 4.15. Cabo Verde: Extension de la couverture aux travailleurs indépendants**

À Cabo Verde, la couverture des travailleurs indépendants a été promulguée en 2003 (décret-loi n° 28). Cependant, dans la pratique, cette loi n'a commencé à être mise en œuvre que lors d'une réforme ultérieure (décret-loi n° 49/2009) en 2009, accompagnée d'un plan d'action étendant la sécurité sociale aux travailleurs indépendants et domestiques (Plano Operacional para a Extensão da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos) en 2010. Entre autres, l'enregistrement des travailleurs indépendants a été rendu obligatoire, et les taux de cotisation ont été établis en fonction des catégories de revenus.

L'année suivant la mise en œuvre, les taux de couverture pour les travailleurs indépendants sont passés de 0 à 9 pour cent. La couverture devrait continuer de s'améliorer à court et à moyen terme.

Source: D'après Durán Valverde *et al.* 2013.

► **Encadré 4.16. République de Corée: étendre progressivement l'assurance-maladie à l'ensemble de la population**

Entre 1977 et 1989, la République de Corée a progressivement étendu l'assurance-maladie à l'ensemble de la population, en commençant par la couverture obligatoire des employés des grandes sociétés, des fonctionnaires et des enseignants et en incluant progressivement les petites entreprises. En 1981-82, un projet pilote a été mené pour étendre la couverture d'assurance aux travailleurs indépendants dans cinq zones rurales et une zone urbaine. En 1988, elle a été étendue à toutes les zones rurales, et l'année d'après aux travailleurs indépendants urbains. En 2000, les trois sociétés d'assurance-maladie existantes (pour les employés, les employés des écoles publiques et privées et les travailleurs indépendants) ont été fusionnées en une seule caisse nationale d'assurance-maladie, la *National Health Insurance Corporation*.

Pour les travailleurs indépendants à faible revenu, les cotisations sont subventionnées par le gouvernement, y compris par une taxe sur le tabac. Avec la fusion des trois principaux régimes, des mécanismes de solidarité ont été créés grâce à une mutualisation des risques plus importante, ce qui a permis de réduire les cotisations gouvernementales au fil du temps. Les frais administratifs sont également passés de 4,8 à 3,8 pour cent en 2008 pour les fonctionnaires et les écoles, et à 9,5 pour cent pour le régime des travailleurs indépendants.

La couverture des travailleurs indépendants est passée de 83,6 pour cent à 92,7 pour cent entre 1989 et 1999. En 2007, la couverture totale de l'assurance-maladie représentait 96,3 pour cent de la population.

Source: D'après Kwon, 2009; AISS, 2012.

L'exemple du **Cabo Verde** (voir encadré 4.15) montre que la réforme législative à elle seule ne suffira probablement pas et que des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir la mise en œuvre de la législation en matière de protection sociale.

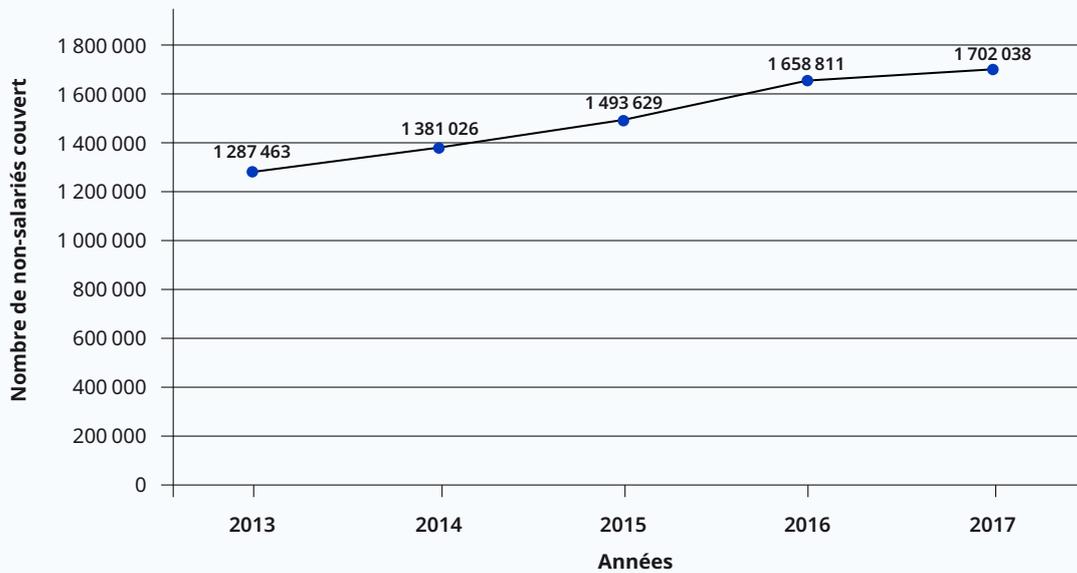
En **République de Corée**, l'assurance-maladie obligatoire a été progressivement étendue: des grandes aux petites entreprises, elle atteint finalement les travailleurs indépendants grâce à trois régimes d'assurance sociale. Une fois que tout le monde a été couvert par l'un des trois régimes, ils ont été fusionnés (voir encadré 4.16).

Bien que de nombreux pays, comme le Ghana et la Namibie, aient ouvert l'assurance-retraite aux travailleurs indépendants sur la base du volontariat, la couverture n'a pas enregistré d'élargissement significatif. Dans le cas du Ghana, alors que le recours à la couverture sur la base du volontariat reste très faible, le Régime national d'assurance-maladie (NHIS) du Ghana a pu étendre la couverture obligatoire aux travailleurs indépendants grâce à des cotisations forfaitaires et des exonérations (BIT 2015d, voir encadré 6.23).

► **Encadré 4.17. Algérie: régime d'assurance sociale des travailleurs non salariés (CASNOS)**

La Caisse nationale algérienne de sécurité sociale des non-salariés (CASNOS) a été créée en 1992 pour consolider et améliorer la protection sociale des différentes catégories de travailleurs indépendants et autres non-salariés, y compris les propriétaires d'entreprises, les artisans, les agriculteurs et les membres des professions libérales.

La CASNOS assure une couverture obligatoire de tous les non-salariés sur la base des principes de solidarité et de mutualisation des risques. Le fonds couvre la protection de la santé (soins médicaux), la maternité, l'invalidité, les survivants, les pensions de vieillesse. En 2017, elle comptait 1,7 million de membres affiliés.



La CASNOS adopte une stratégie combinant la simplification des procédures et la facilitation de l'accès, de l'information et de la sensibilisation pour assurer l'extension effective de la couverture et promouvoir la formalisation de l'emploi.

Source: D'après une présentation du Dr Acheuk Youcef Chawki lors d'une réunion à Turin, Italie, en novembre 2018.

Mise en place de régimes spécifiques d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants et les travailleurs à leur propre compte

Certains pays ont établi des régimes spécifiques pour différentes catégories de travailleurs indépendants, adaptés à leur situation particulière, et ont mis en place soit un régime pour tous les travailleurs indépendants (**Algérie** (voir encadré 4.17), Belgique), soit des régimes distincts pour différentes catégories de travailleurs indépendants (Allemagne, Espagne, France) (AISS 2012; Spasova *et al.* 2017; Eurofound 2017).

Ces régimes distincts ne couvrent pas nécessairement la même gamme et le même niveau de prestations que les régimes des travailleurs salariés. Dans bien des pays, la protection contre le chômage n'est pas incluse dans ces régimes, et les prestations de maladie en espèces sont inexistantes ou facultatives (OCDE 2015: 181). Par exemple, en Colombie, la couverture des pensions de vieillesse et de santé est obligatoire, tandis que la couverture des accidents du travail se fait sur la base du volontariat (AISS 2012).

La création de régimes d'assurance sociale distincts pour des groupes spécifiques comporte toujours le risque de créer des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, en particulier si ces groupes ne sont pas gérés par la même institution. Ces obstacles peuvent survenir si les travailleurs se déplacent entre différents emplois ou entre un emploi rémunéré et un travail indépendant, ou s'ils combinent emploi rémunéré (à temps partiel) et emploi indépendant (BIT 2016e). Il convient de mettre en place des mécanismes appropriés qui tiennent compte de ces situations de manière à minimiser les effets négatifs sur la mobilité de la main-d'œuvre et à protéger les droits des travailleurs. Ces mécanismes peuvent inclure, par exemple, un numéro de sécurité sociale unifié qui facilite la transférabilité des droits à la sécurité sociale entre les institutions en cas de changement de statut dans l'emploi (AISS 2016a; BIT 2018d). L'absence de tels mécanismes peut constituer un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et favoriser l'informalisation de l'emploi.

La Thaïlande offre un bel exemple de régime d'assurance sociale volontaire pour les travailleurs indépendants: il fournit des prestations de maladie, d'invalidité, de décès, des prestations pour enfants et des prestations forfaitaires de vieillesse. Ce régime est partiellement subventionné et repose sur des cotisations forfaitaires, ce qui facilite son administration. Les membres du régime peuvent choisir entre trois niveaux de cotisations différents qui donnent lieu à trois paniers de prestations différents. En général, les membres choisissent automatiquement la catégorie correspondant à leur capacité contributive ou à leurs besoins. Au Kenya, le régime de retraite MBao est un compte d'épargne individuel volontaire destiné aux travailleurs indépendants affiliés à différentes associations *jua kali* (voir encadré 6.16). Cependant, comme indiqué à la section 2.1.2, les régimes volontaires ne se traduisent généralement pas par une extension substantielle de la couverture.

► Liste de contrôle 4.4. Éléments à prendre en compte pour inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale

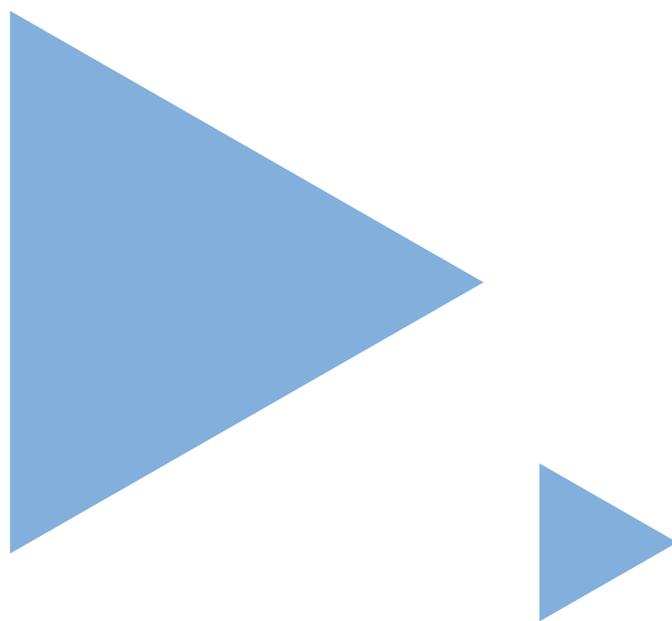
- Quels sont les principaux obstacles à l'extension de la couverture juridique aux travailleurs indépendants? Sont-ils totalement exclus de la couverture? Les critères utilisés pour définir les catégories de travailleurs couverts sont-ils trop restrictifs?
- Si la législation couvre les travailleurs indépendants, fournit-elle une approche suffisamment différenciée qui prend en compte les capacités contributives, les circonstances et les besoins des différents groupes de travailleurs indépendants?
- Quelles mesures supplémentaires faudrait-il prendre pour faciliter la couverture de la sécurité sociale pour un plus grand groupe de travailleurs domestiques?
- Quelles mesures supplémentaires faudrait-il prendre pour alléger la charge administrative des travailleurs indépendants? (Voir chapitre 5 pour plus d'informations)
- Quelles mesures supplémentaires faudrait-il prendre pour alléger la charge financière des travailleurs indépendants ayant des capacités contributives limitées? (Voir chapitre 6 pour plus d'informations)
- Quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour garantir que les mécanismes d'application et d'inspection sont adaptés aux différentes catégories de travailleurs indépendants? (Voir chapitre 7 pour plus d'informations).
- Quelles mesures supplémentaires pourraient être prises pour garantir que les travailleurs indépendants comprennent l'importance de la protection sociale, connaissent la législation qui leur est applicable et puissent effectivement accéder aux mécanismes de réclamation appropriés? (Voir chapitre 3 pour plus d'informations).

4.5.3 Quels autres éléments faut-il prendre en compte pour inclure les travailleurs indépendants dans la législation nationale?

Compte tenu des caractéristiques spécifiques des travailleurs indépendants et de l'hétérogénéité de ce groupe, une série de mesures supplémentaires est nécessaire pour garantir l'application effective de la législation. Ces mesures peuvent inclure: l'adaptation des modalités de facilitation de l'enregistrement et d'autres procédures administratives (voir chapitre 5); le calcul et le paiement des cotisations (voir chapitre 6); l'adaptation des mécanismes d'inspection du travail à la situation des différents groupes de travailleurs indépendants (voir chapitre 7); la mise en place de mécanismes de réclamation efficaces (voir chapitre 7); et la sensibilisation des travailleurs indépendants sur les régimes existants et sur les modalités d'accès (voir chapitre 3).

► Lectures supplémentaires sur l'extension de la couverture juridique aux travailleurs indépendants

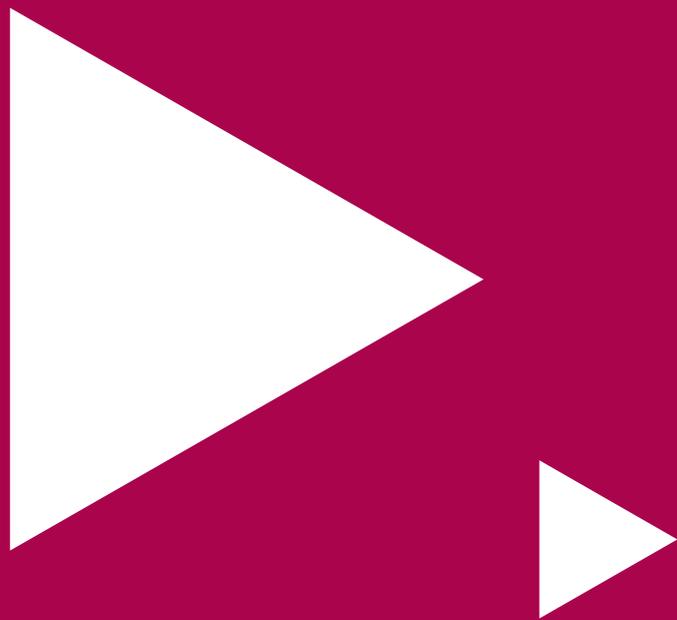
- BIT 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains.](#)
- AISS 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed.](#)
- AISS 2016a. [Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture.](#)
- Spasova *et al.* 2017. [Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies.](#)





▶ 5

Supprimer les obstacles administratifs: faciliter l'accès et simplifier les procédures



► Questions clés

- Quels sont les obstacles administratifs auxquels sont confrontés les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement, l'accès aux prestations sociales et d'autres procédures administratives?
- Comment faciliter l'accès et l'enregistrement aux systèmes de protection sociale pour les employeurs et les travailleurs dans l'économie informelle?
- Comment adapter les procédures administratives aux besoins et à la situation des travailleurs et des employeurs dans l'économie informelle, par exemple en facilitant l'accès et en simplifiant les procédures?

► Messages clés

- L'élimination des obstacles administratifs est essentielle pour améliorer la couverture des travailleurs et des employeurs dans l'économie informelle.
- De nombreuses actions peuvent être entreprises dans les cadres juridiques et budgétaires actuels, mais certaines mesures peuvent nécessiter des efforts supplémentaires pour adapter la législation et la réglementation et renforcer les capacités administratives.
- Tendre la main aux travailleurs dans l'économie informelle et faciliter l'accès à l'enregistrement et à d'autres procédures administratives peut contribuer à améliorer la couverture de la protection sociale. Les expériences internationales démontrent que l'extension des points d'accès physiques (grâce à la technologie mobile, aux services numériques ainsi qu'aux solutions informatiques) et des mécanismes de livraison coordonnés offre un large éventail de possibilités propice à l'extension de la couverture.
- La simplification des procédures peut également contribuer à l'extension de la couverture en rendant les informations plus accessibles, en réduisant le besoin de pièces justificatives, en facilitant l'enregistrement par l'intermédiaire de conventions collectives d'enregistrement et en tenant compte de la mobilité sur le marché du travail. Cela facilite la transition vers l'économie formelle.
- Les procédures administratives doivent, autant que possible, être accessibles, compréhensibles, simples et efficaces afin de limiter les difficultés d'accès potentielles pour les membres. Les campagnes de sensibilisation et d'enregistrement permettront de sensibiliser les populations et de faciliter l'accès aux programmes, mais elles doivent s'accompagner d'un ensemble plus large de mesures visant à supprimer les obstacles administratifs pour les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle.

5.1 Quels sont les obstacles administratifs rencontrés par les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle?

De nombreux travailleurs dans l'économie informelle sont confrontés à des difficultés résultant des procédures administratives des régimes de protection sociale, y compris en matière d'enregistrement, et risquent d'être privés de protection même s'ils sont couverts par la législation concernée. Alors que les employés ayant un emploi formel peuvent compter sur les employeurs pour les enregistrer auprès de l'institution de sécurité sociale et payer des cotisations en leur nom, la plupart des travailleurs dans l'économie informelle ne peuvent pas profiter de ce rôle d'intermédiaire de l'employeur.

Les travailleurs indépendants (travailleurs à leur propre compte, membres de la famille aidants) n'ont pas d'employeur qui peut servir d'intermédiaire et gérer l'interaction avec les institutions de sécurité sociale. Ils ont rarement les compétences nécessaires: leurs connaissances en matière de couverture de sécurité sociale sont parfois limitées et ils ne sont pas toujours au courant des modalités pour bénéficier de cette couverture. Ils ne peuvent pas se permettre de passer du temps loin de leur entreprise pour se soumettre à de longues procédures d'enregistrement; et nombre d'entre eux sont confrontés à des obstacles supplémentaires, tels que l'analphabétisme, face aux exigences des procédures administratives (AISS 2012; RNSF 2017) [TI].

Pour les travailleurs domestiques, les employeurs sont des ménages privés qui ont souvent une capacité limitée à gérer des procédures d'enregistrement complexes. En conséquence, même lorsque les travailleurs domestiques sont inclus dans la législation et que l'assurance est obligatoire, de nombreux employeurs ne respectent pas l'obligation d'enregistrer leurs travailleurs auprès de la caisse d'assurance sociale. Par exemple, en Namibie, les employeurs sont tenus d'enregistrer les travailleurs domestiques qui travaillent au moins un jour par semaine auprès de la Commission de la sécurité sociale, mais moins de 20 pour cent de tous les travailleurs domestiques sont enregistrés (BIT 2013c) [TD].

En outre, bon nombre des travailleurs engagés dans une relation de travail dépendante dans une entreprise sont rarement enregistrés et couverts.

- Certains employeurs (en particulier dans les MPE) n'ont pas les capacités administratives ou ne disposent pas des connaissances/informations nécessaires pour inscrire les travailleurs auprès de l'institution de sécurité sociale ou sont réticents à le faire [TMP].
- Certains employeurs hésitent à inscrire les travailleurs employés pour une courte période, en particulier les travailleurs à court terme, saisonniers ou occasionnels, ainsi que ceux dont les horaires de travail varient (heures de travail non spécifiées) [TA] [TD].

Étant donné que de nombreux régimes de sécurité sociale ont été conçus pour les employés de l'économie formelle, l'extension aux travailleurs dans l'économie informelle nécessite généralement de moduler l'administration du régime afin de réduire sa complexité et les coûts directs et indirects d'enregistrement et d'accès aux prestations (AISS 2016a). Il sera également essentiel de s'assurer que tous les travailleurs et employeurs sont bien informés sur les régimes existants, en particulier sur la manière de s'inscrire, de cotiser et d'accéder aux prestations (AISS 2016b). Dans bien des cas, la révision des procédures administratives et l'adaptation de ces procédures seront non seulement bénéfiques pour ceux qui peuvent adhérer au régime, mais simplifieront aussi l'accès aux procédures administratives pour les membres déjà existants.

Le coût lié aux exigences administratives crée des obstacles importants en matière de couverture pour différentes catégories de travailleurs dans l'économie informelle, à savoir:

- les travailleurs sans employeur (indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte);
- les travailleurs dont les employeurs ont une capacité administrative limitée (travailleurs des MPE, travailleurs domestiques employés par des ménages privés);
- les travailleurs dont la situation est particulièrement complexe en raison de fréquents changements d'employeur et de situation dans l'emploi (travailleurs sous contrat temporaire, travailleurs saisonniers); qui travaillent pour plusieurs employeurs (travailleurs domestiques); ou qui ont des revenus instables (travailleurs indépendants, travailleurs agricoles).

Souvent, les travailleurs dans l'économie informelle appartiennent à plusieurs de ces catégories.

Les sections suivantes traitent des obstacles spécifiques auxquels tous les groupes (ou certains groupes) de travailleurs dans l'économie informelle peuvent être confrontés, à savoir: les obstacles géographiques; les obstacles liés à des procédures complexes et au manque d'information; ainsi que les obstacles financiers et le coût de la conformité.

De plus, certains groupes de travailleurs peuvent être confrontés à des obstacles supplémentaires. Par exemple, les personnes handicapées ont parfois du mal à accéder à un bureau ou à lire des informations à moins qu'elles ne soient fournies dans un format accessible. Afin d'assurer un système de protection sociale inclusif, l'accessibilité doit être la priorité des administrations de sécurité sociale.

5.1.1 Manque d'information et de sensibilisation

L'éloignement ou l'isolement du lieu de travail et du domicile, l'analphabétisme ou un faible degré d'organisation entraînent également un manque d'information sur le droit à la protection sociale en général, la législation, les politiques et régimes en vigueur et les coûts et prestations associés, ainsi que les modalités d'accès.

Il est possible de résoudre le problème du manque d'information et de sensibilisation en organisant des campagnes d'enregistrement adaptées aux besoins et aux situations spécifiques des travailleurs et des employeurs (voir section 5.2). Les campagnes de sensibilisation plus générales jouent également un rôle important (voir section 3.2). En outre, la simplification des procédures administratives et la facilitation de l'accès (voir sections 5.3 et 5.4) favorisent aussi l'accès à l'information.

5.1.2 Obstacles géographiques: accès aux caisses de sécurité sociale

Si les bureaux de sécurité sociale ne sont pas situés dans des zones proches de l'entreprise, du lieu de travail ou du domicile de la personne ciblée, l'information et l'enregistrement se révèlent particulièrement difficiles et coûteux. Dans bien des pays, les bureaux de sécurité sociale ne sont pas systématiquement disponibles dans les zones rurales et isolées, et les moyens de transport vers le bureau le plus proche sont soit inexistants, soit trop chers. L'accès aux bureaux de sécurité sociale peut occasionner des frais de transport importants ainsi qu'un investissement en temps pour les employeurs et les travailleurs. Ces coûts sont particulièrement prohibitifs pour les MPE et les travailleurs indépendants, étant donné que la plupart d'entre eux ont une capacité administrative limitée et que le temps consacré aux procédures administratives a un coût d'opportunité direct en termes de perte de revenus [TMP]. Pour les travailleurs indépendants, les longues distances et les horaires d'ouverture inadéquats peuvent également impliquer un coût indirect (coût d'opportunité) s'ils doivent fermer leur entreprise le temps de se rendre à un bureau de sécurité sociale pendant leur temps de travail, ce qui entraîne une perte de revenu [TI].

Ces obstacles géographiques préoccupent particulièrement les travailleurs et les employeurs des zones rurales. L'éloignement et l'analphabétisme rendent l'enregistrement et le paiement des cotisations plus difficiles et coûteux pour les agriculteurs et les travailleurs agricoles. Étant donné que les exploitations agricoles sont dispersées et souvent situées loin des bureaux locaux des institutions de sécurité sociale et que le nombre de personnes concernées dans une zone est généralement très faible, la fréquentation de ces bureaux peut devenir très coûteuse et impliquer un voyage de la part des travailleurs, ce qui augmente les coûts et le temps requis pour l'inscription et la contribution.

Pour les travailleurs de l'agriculture ou de la construction, un changement fréquent de lieu de travail peut devenir un obstacle supplémentaire à l'inscription dans les institutions de sécurité sociale. En conséquence, les employeurs ou les travailleurs sont parfois dans l'incapacité de se rendre dans les bureaux de sécurité sociale [TA].

Il existe plusieurs solutions pour surmonter ces obstacles géographiques, notamment créer des points d'accès supplémentaires pour faciliter l'accès aux services (voir section 5.3.1) et formuler des conventions collectives d'enregistrement (voir section 5.5). De plus, l'accès peut être facilité par l'utilisation des téléphones portables et d'Internet, à condition que les employeurs et les travailleurs y aient accès et se sentent à l'aise avec ces modes de communication (voir section 5.3.2).

5.1.3 Obstacles liés aux procédures d'enregistrement complexes

Les procédures d'enregistrement peuvent être complexes et exigeantes, en particulier lorsque chaque système exige des procédures d'enregistrement distinctes. Des formulaires d'inscription complexes peuvent être très difficiles à remplir pour les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle, en particulier pour les personnes analphabètes ou si les documents ne sont pas disponibles dans la langue parlée par les candidats.

En outre, l'obligation de fournir des pièces justificatives constitue un obstacle lorsque ces documents n'existent pas, sont difficiles à obtenir ou sont coûteux. La fourniture des documents nécessaires à l'enregistrement peut impliquer des coûts considérables et être chronophage.

Pour dépasser ces enjeux, il convient d'analyser minutieusement le potentiel de simplification des procédures d'enregistrement complexes et d'autres procédures administratives (voir section 5.4). Il convient aussi de faciliter l'accès aux services en augmentant le nombre de points d'accès physiques ou en introduisant un mécanisme innovant de prestation de services tirant pleinement parti du potentiel technologique (voir section 5.3).

5.1.4 Coûts de conformité

Les obstacles financiers comprennent non seulement les frais généraux liés au paiement des cotisations (voir chapitre 6), mais également les coûts associés au respect des exigences administratives, y compris le transport vers les bureaux de l'institution de sécurité sociale, ainsi que les coûts indirects tels que le manque à gagner (coûts d'opportunité) que représente le temps consacré aux procédures administratives.

Les MPE ont généralement des capacités administratives limitées pour faire face aux exigences administratives, contrairement aux grandes entreprises qui emploient normalement du personnel spécialisé pour gérer les questions de sécurité sociale pour leurs nombreux salariés [TMP].

D'autres catégories de travailleurs et d'employeurs dans l'économie informelle sont confrontées à des obstacles financiers encore plus importants. En particulier, les travailleurs indépendants pour qui les coûts d'opportunité sont plus élevés, puisque leur entreprise reste fermée lorsqu'ils doivent se rendre dans un bureau de sécurité sociale.

Le principal point d'entrée pour contenir les coûts de mise en conformité est la facilitation de l'accès et la simplification des procédures administratives (voir sections 5.3 et 5.4).

5.1.5 Quelles sont les solutions envisageables pour surmonter les obstacles administratifs?

Pour faciliter l'enregistrement dans les régimes de sécurité sociale et les autres procédures administratives, il convient d'avoir recours à différents mécanismes, comme indiqué ci-dessous (tableau 5.1). Les procédures administratives liées au paiement des cotisations, le cas échéant, sont présentées en détail dans le chapitre 6.

► **Tableau 5.1. Obstacles à l'accès à l'enregistrement et aux autres procédures administratives et solutions envisageables**

Solutions envisageables	Obstacle			
	Manque d'information et de sensibilisation	Accès aux caisses de sécurité sociale	Procédures d'enregistrement complexes	Coûts de conformité
Campagnes d'information et d'inscription (section 5.2)	+	(+)		(+)
Simplifier les procédures d'enregistrement (sections 5.3 et 5.4)	+	(+)	+	+
Augmenter le nombre de points d'accès (physiques) (bureaux mobiles et agents), et les bornes d'information (section 5.3.1)	+	+		+
Meilleure utilisation de la technologie, comme l'enregistrement électronique (section 5.3.2)		+	(+)	+
Services intégrés (services à guichet unique) (section 5.3.3)	(+)	+	+	+
Accords d'enregistrement collectif (section 5.4.4)	+	+	+	+
Changer la charge de la preuve	+		+	

Les efforts visant à faciliter l'enregistrement et les autres procédures administratives, ainsi que l'accès aux prestations, devraient tenir compte des circonstances spécifiques et adapter les mécanismes existants si besoin. Il peut être nécessaire de combiner plusieurs des stratégies décrites ci-dessous.

5.2 Atteindre les travailleurs et les employeurs: campagnes d'enregistrement et autres mesures de sensibilisation

Atteindre les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle est essentiel pour garantir leur couverture effective. Outre les campagnes générales d'information et de sensibilisation (voir section 3.2), les campagnes d'enregistrement peuvent aussi être un outil efficace pour informer les populations de l'importance de la sécurité sociale; diffuser des informations sur les régimes, droits et obligations disponibles; et faciliter l'enregistrement des employeurs et des travailleurs (voir aussi section 3.2). Ces campagnes sont des moyens efficaces de pallier le déficit de connaissances sur la protection sociale, en particulier parmi les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle.

Les campagnes d'enregistrement ne doivent pas fonctionner à sens unique – les autorités publiques et les institutions de sécurité sociale doivent rester attentives aux préoccupations des travailleurs et des employeurs lors de ces campagnes. En fait, il sera utile d'organiser des forums de dialogue social spécifiques où de telles préoccupations pourront être exprimées et traitées. Cela est essentiel pour remédier aux insuffisances, garantir une bonne gouvernance et instaurer la confiance.

5.2.1 Atteindre et sensibiliser les personnes ciblées et diffuser l'information par différents canaux

Faciliter l'accès aux informations sur les régimes et prestations disponibles, sur les droits et obligations des employeurs et des travailleurs, ainsi que sur les procédures d'enregistrement, est une condition préalable à l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle. Cela semble évident, mais très souvent les employeurs et les travailleurs dans l'économie informelle ne sont pas suffisamment informés de leurs droits et devoirs.

La mise à disposition des informations sur les procédures d'enregistrement pour les employeurs et les travailleurs est un élément clé de tout effort de simplification des procédures administratives. La diffusion de ces informations par différents canaux (voir section 5.3) est essentielle. Le cas échéant, les formulaires et la documentation doivent être disponibles en plusieurs langues afin de faciliter l'accès aux personnes qui ne lisent pas la langue dominante.

Au cœur de toute campagne d'enregistrement doivent figurer la sensibilisation et la diffusion d'informations, qui seront idéalement adaptées à la situation spécifique des groupes ciblés. Comme indiqué dans la section 3.2, les travailleurs et les employeurs doivent être tenus informés:

de leurs droits à la protection sociale et de leurs obligations à cet égard;

- de la législation en vigueur en matière de sécurité sociale;
- des régimes et prestations de protection sociale existants;
- des avantages de la couverture et des coûts impliqués;
- des procédures d'enregistrement;
- des sanctions éventuelles.

Ces informations doivent être accessibles, correctes, adéquates et faciles à comprendre. Ainsi, il convient d'identifier des canaux adéquats pour atteindre les personnes ciblées, tandis que le personnel doit être bien informé et que les informations (matériel) doivent être aussi interactives que possible. Étant donné

► **Encadré 5.1. Utiliser les médias à l'appui des campagnes d'enregistrement: expériences de pays en Jordanie, aux Philippines et en Uruguay**

Plusieurs canaux médiatiques peuvent avoir un rôle conséquent dans le soutien des campagnes d'enregistrement.

En Jordanie, l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des MPE dans le cadre de la stratégie de sensibilisation à tous s'est accompagnée d'une campagne médiatique spécifiquement destinée aux travailleurs et aux employeurs et dont l'objectif était la sensibilisation à l'importance de la sécurité sociale. Elle a été lancée par le gouvernement en coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et a également impliqué des étudiants [TI].

Aux Philippines, la mise en œuvre de la loi sur les travailleurs domestiques en 2013 s'est accompagnée d'une campagne d'information menée par des organisations de la société civile, qui visait non seulement les travailleurs domestiques et leurs employeurs, mais aussi la population en général, et cherchait, entre autres, à changer les attitudes envers les travailleurs domestiques. Des campagnes médiatiques sont régulièrement menées, et le 30 avril a été déclarée «Journée nationale des travailleurs domestiques» par le gouvernement [TD].

En Uruguay, l'adoption de la loi n° 18.065 réglementant le travail domestique a été suivie d'une vaste campagne d'information en 2006, qui a contribué à faire largement connaître la loi [TD].

Source: D'après CSI et ONU Femmes 2013; Musonye Kwena et Turner 2013; AISS 2009c

que les individus ne sont souvent pas au courant de la législation en vigueur et des régimes et prestations disponibles, il convient de trouver des voies appropriées pour contacter activement les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle. Ces approches actives peuvent inclure des campagnes d'information qui répondent aux besoins du groupe cible ou des activités de sensibilisation directe auprès des travailleurs comprenant des informations sur les prestations disponibles et les critères d'éligibilité, ainsi que sur leurs droits et obligations (Daza 2005; AISS 2012; RNSF 2017).

Les activités de sensibilisation peuvent utiliser divers canaux (spots télévisés et radiophoniques, journaux, brochures ou informations en ligne) et être combinées avec une interaction directe avec l'administration de sécurité sociale (participation d'agents de sécurité sociale mobiles) (voir chapitre 3 et section 5.3).

Les campagnes médiatiques sont un instrument utile à l'appui des efforts visant à atteindre et sensibiliser les travailleurs non couverts. Si des canaux adéquats sont choisis, les campagnes médiatiques peuvent aussi permettre d'atteindre des groupes ciblés et doivent combiner différents canaux bien conçus. L'expérience de plusieurs pays (voir encadré 5.1) montre que les campagnes médiatiques peuvent largement contribuer aux campagnes d'enregistrement.

5.2.2 Cibler activement les particuliers, les collectivités et les employeurs

Les campagnes d'enregistrement doivent activement cibler les travailleurs non couverts et répondre à leurs préoccupations. Ce faisant, il est essentiel de disposer de connaissances détaillées sur les populations cibles et leur couverture sociale. L'implication des organisations locales peut être un moyen très efficace de multiplier les informations, notamment dans les zones rurales.

Les expériences du **Rwanda** (voir encadré 5.2), du **Cabo Verde** (voir encadré 5.3) et du **Brésil** (voir encadré 5.13) démontrent l'importance d'une implication active de l'administration [TA] [TI]. Une telle implication est essentielle pour garantir que les administrations de protection sociale comprennent pleinement la situation et les besoins des travailleurs informels et trouvent des moyens efficaces de dialoguer avec eux. En Azerbaïdjan, l'institution de sécurité sociale a créé une unité spécialisée pour atteindre les employeurs et les travailleurs dans l'économie informelle (Enoff et McKinnon 2011). Il importe de noter que des campagnes d'enregistrement réussies nécessitent des administrations de sécurité sociale solides et bien gouvernées.

► **Encadré 5.2. Rwanda: Encourager l'inscription au régime communautaire d'assurance-maladie**

L'adhésion au régime communautaire d'assurance-maladie (CBHI) du Rwanda est renouvelable chaque année. Pour que la population s'intéresse activement à son régime d'assurance et connaisse les mécanismes d'enregistrement annuels et les prestations versées dans le cadre du CBHI, le ministère de la Santé organise régulièrement des campagnes de sensibilisation dans les 30 districts. Les campagnes ciblent les autorités politiques et administratives locales et les responsables de la santé, qui sont incités à diffuser le message et à mobiliser la population pour qu'elle adhère au programme. Près de 45 000 membres du personnel de santé communautaire participent à la mobilisation pour les inscriptions individuelles au programme.

Source: Makaka, Breen et Binagwaho 2012; Rwanda 2012.

► **Encadré 5.3: Cabo Verde: Approche proactive pour l'extension de la couverture aux travailleurs indépendants**

À Cabo Verde, une partie de la stratégie visant à étendre l'assurance sociale aux travailleurs indépendants, telle que définie dans le Plan opérationnel pour étendre la sécurité sociale aux travailleurs indépendants et domestiques, consiste à adopter une approche proactive, sous la forme de campagnes de communication ciblant spécifiquement les travailleurs indépendants et assorties d'un ensemble d'activités d'éducation et de sensibilisation au niveau local dans les zones urbaines et rurales, dans le but de renforcer les connaissances sur le sujet. Les activités menées par l'Institut national de sécurité sociale (INPS) peuvent être divisées en trois étapes:

1. **Cibler des groupes plus accessibles, tels que les travailleurs indépendants dans les zones urbaines et les travailleurs évoluant dans une zone concentrée** (commerçants, vendeurs de poisson). La stratégie comprend l'analyse et la vérification des personnes déjà enregistrées, l'élaboration d'un plan de contact pour les personnes exclues et la fourniture de rapports réguliers sur l'évolution de l'enregistrement. Les personnes éligibles sont contactées par l'intermédiaire de campagnes d'information continues sur plusieurs supports, tels que des brochures d'information, des spots télévisés et des publicités dans la presse papier. Une station de radio a également été créée. En outre, une collaboration avec les conseils municipaux et les associations de différents groupes de travailleurs (médecins, ingénieurs, architectes, artistes, etc.) a vu le jour dans le but d'accroître la publicité par l'intermédiaire de ces associations et de faciliter ainsi les contacts avec les travailleurs indépendants.
2. **Créer des partenariats et développer la coopération internationale.** À ce stade, l'accent a été mis sur la création d'alliances et de partenariats avec différents agents, institutions et associations, tels que les organisations de travailleurs indépendants, les agents de développement, les associations communautaires, les syndicats et les institutions religieuses, ainsi que sur la réalisation conjointe d'activités de communication et de sensibilisation telles que des ateliers d'information sur la sécurité sociale.
3. **Consolider la présence de l'INPS dans les zones rurales du pays, où se trouvent la plupart des travailleurs indépendants.** La stratégie comprend l'identification de dirigeants dans chaque communauté et le lancement d'une coopération avec ces dirigeants concernant la mise en œuvre d'activités éducatives et de sensibilisation adaptées à des groupes spécifiques, tels que les femmes. La stratégie porte essentiellement sur le travail avec les enfants et les adolescents, dans le but de faire connaître aux futurs cotisants les prestations et l'importance de la sécurité sociale et de les mobiliser pour encourager leurs parents à s'inscrire.

Ainsi, l'INPS est passé d'une stratégie passive qui reposait sur la propre initiative des travailleurs à une stratégie d'intervention active qui comprend différentes composantes répondant à la situation dans les zones rurales et urbaines. L'INPS contacte activement le groupe cible et coopère avec les organisations de travailleurs et les communautés, dans le but d'éduquer, de sensibiliser, de promouvoir et de faciliter les inscriptions.

Source: Durán Valverde et al. 2013; Pena, Durán Valverde et Castillo Rivas 2012.

Les autorités locales peuvent également jouer un rôle important dans la collaboration avec les travailleurs informels, ce qui peut faciliter les activités de sensibilisation. Par exemple, la municipalité de Belo Horizonte (Brésil) a alloué des espaces de garderie aux ramasseurs de déchets (RNSF 2017, p. 66).

Pour toute campagne, il sera important de trouver les canaux qui permettront d'atteindre les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle. Outre les éléments susmentionnés (organisations de travailleurs, associations professionnelles, médias, autorités locales, dirigeants communautaires, agents de sécurité sociale mobiles), il existe d'autres moyens d'établir des contacts avec les travailleurs et les employeurs non couverts, notamment au Kenya: pour atteindre et sensibiliser les membres de différentes associations *jua kali*¹ sur l'importance d'épargner pour la retraite et la mise en place du plan de retraite MBao, des bilans auditifs gratuits ont été proposés aux artisans dans le cadre du Programme de conservation de l'audition Operation Ear Drop Kenya «Operation Ear Drop Kenya Hearing Conservation Programme», qui a aussi permis de diffuser des informations pertinentes (Musonye Kwena et Turner 2013).

5.2.3 Impliquer les organisations d'employeurs et de travailleurs

Les organisations d'employeurs et de travailleurs, y compris les syndicats, les organisations professionnelles et les coopératives, connaissent généralement mieux la situation de leurs mandants respectifs et ont des contacts directs avec leurs membres. Par conséquent, les campagnes d'enregistrement sont souvent plus efficaces lorsque ces organisations sont incluses dans l'élaboration et la mise en œuvre des campagnes.

À Cabo Verde par exemple, un élément important de la campagne proactive a été la coopération avec les organisations de travailleurs et d'employeurs (voir encadré 5.3). En Tunisie, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont joué un rôle important dans la sensibilisation à la sécurité sociale (voir encadré 3.7). Au Maroc, l'extension progressive de la couverture aux indépendants dans le cadre du programme d'autoentreprise est réalisée en étroite collaboration avec les associations professionnelles. Pendant la pandémie de COVID-19, HomeNet, une association de travailleurs à domicile en Thaïlande, a appuyé l'adhésion de 3 500 membres à la prestation d'urgence en espèces de 5 000 bahts introduite par le gouvernement pour les travailleurs de l'économie informelle (WIEGO 2020).

► Liste de contrôle 5.1. Atteindre les travailleurs et les employeurs

- Quels canaux pourraient être utilisés pour sensibiliser et diffuser des informations sur l'enregistrement?
- Quels mécanismes pourraient être utilisés pour identifier les préoccupations exprimées par les travailleurs et les employeurs et recevoir leurs commentaires? Des mécanismes de dialogue social, des discussions de groupe ou une boîte aux lettres dédiée (réelle ou électronique)?
- Comment la campagne d'enregistrement peut-elle atteindre activement les travailleurs, les employeurs et les communautés? Quels mécanismes innovants pourraient être utilisés à cet égard?
- Comment les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent-elles être activement impliquées dans la campagne?

¹ Le terme *jua kali* est dérivé de deux mots Kiswahili, *jua* qui signifie «soleil» et *kali* qui signifie «chaud», et fait référence aux travailleurs qui gagnent leur vie en fabriquant des produits ou en fournissant des services en plein air sous le soleil tropical; le terme est également synonyme d'«artisan qualifié exploitant sa petite entreprise» (Maundu 1997).

5.3 Faciliter l'accès aux prestations et aux services

Faciliter l'accès aux prestations et aux services est essentiel pour éliminer les obstacles à la couverture de la protection sociale. Les sections suivantes portent donc essentiellement sur les différentes solutions qui existent pour faciliter cet accès, à savoir: l'expansion et l'optimisation des points d'accès physiques (section 5.3.1); l'optimisation des technologies, y compris les technologies mobiles (section 5.3.2); et la prestation de services et la gestion de l'information intégrées (section 5.4.4).

De telles mesures ne sont pas seulement pertinentes pour faciliter les procédures d'enregistrement, mais elles contribueront aussi à rapprocher les prestations et les services de la population et à garantir des prestations adéquates et des services de qualité.

5.3.1 Faciliter l'accès physique

L'accès à l'enregistrement et à d'autres procédures administratives peut être amélioré en augmentant le nombre de points d'accès physiques. Cette augmentation peut être facilitée par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Extension ou adaptation des heures d'ouverture

De nombreux travailleurs et unités économiques dans l'économie informelle sont confrontés à des contraintes particulièrement importantes en ce qui concerne le temps qu'ils peuvent consacrer au suivi des questions administratives. De nombreux travailleurs et employeurs dans l'économie informelle, en particulier des femmes, doivent composer avec de grandes contraintes de temps et des problématiques liées à la pauvreté, ce qui peut limiter considérablement leur capacité à se rendre dans des bureaux pendant les heures d'ouverture (Lund et Douglas 2017).

Afin de garantir qu'un plus grand nombre d'employeurs et de travailleurs peuvent bénéficier d'un accompagnement personnalisé de la part des agents de la sécurité sociale, les horaires des bureaux peuvent être adaptés à leurs besoins et tenir compte de leur planning. Par exemple, les heures de bureau peuvent être prolongées tôt le matin ou tard le soir, ou pendant le week-end.

Ainsi, dans l'État plurinational de Bolivie, la loi relative à l'extension de la couverture sanitaire aux travailleurs domestiques et à leurs enfants (adoptée en 2008) prévoit également l'ouverture des services médicaux le soir (entre 17 h et 21 h) lorsque les travailleurs domestiques ont effectivement le temps de consulter ces services médicaux (CSI et ONU Femmes 2013).

Offrir une plus grande flexibilité en matière de points de contact

De nombreux travailleurs dans l'économie informelle éprouvent également des difficultés à se déplacer de leur domicile à leur lieu de travail et doivent souvent séjourner loin de leur foyer pendant de longues périodes. Nombre d'entre eux se déplacent également d'un lieu de travail à un autre, en fonction de la nature de leur travail.

Cependant, pour être inscrits dans un programme de sécurité sociale, ils sont souvent tenus de se présenter en personne à un bureau spécifique (souvent à proximité de leur domicile enregistré). Il en va souvent de même pour l'accès aux prestations et aux services. Les restrictions établies pour des raisons administratives (telles que l'obligation d'utiliser un centre de santé particulier) ou le manque de personnel (entraînant de longs délais d'attente) peuvent effectivement empêcher certains travailleurs dans l'économie informelle d'accéder aux prestations de sécurité sociale, même lorsqu'une couverture universelle a été réalisée (voir encadré 5.4).

Offrir une plus grande flexibilité dans le choix des points de contact (bureaux, services) peut grandement faciliter l'accès aux prestations et services pour les personnes opérant dans l'économie informelle. La technologie numérique peut être mise à profit pour faciliter ces offres de services améliorées grâce à de meilleurs mécanismes d'identification et un meilleur accès à l'information (bases de données partagées). Par exemple, la Compagnie nationale d'assurance-maladie (*PhilHealth*) a ouvert des bureaux

► Encadré 5.4. Obstacles à l'accès aux services de santé en Inde, en Afrique du Sud et en Thaïlande

Même dans les pays qui offrent une couverture sanitaire universelle, les travailleurs dans l'économie informelle accèdent difficilement aux services de santé. Une étude menée par WIEGO en collaboration avec des partenaires en Afrique du Sud, en Inde et en Thaïlande a révélé que les travailleurs dans l'économie informelle rencontrent des difficultés spécifiques lors de l'accès aux services publics de santé, ce qui les oblige souvent à y renoncer et à privilégier les services de santé privés, au détriment de leur santé et de leur sécurité du revenu.

Le temps de trajet vers l'établissement de santé, le temps d'attente, le temps de consultation et le temps de traitement constituent l'un des enjeux spécifiques qui éloigne les travailleurs de leur activité économique. Or, le temps c'est de l'argent. Un autre défi concerne les restrictions selon lesquelles il convient de fréquenter uniquement des établissements de santé spécifiques à proximité du domicile plutôt que du lieu de travail. De telles restrictions empêchent effectivement de nombreux travailleurs dans l'économie informelle, qui sont nombreux à travailler de longues heures, d'accéder aux services de santé.

Pour surmonter ces obstacles à l'accès aux services de santé, il faut avoir une bonne compréhension des contraintes auxquelles sont confrontés les travailleurs dans l'économie informelle et procéder à des ajustements dans les modalités de prestation des services pour garantir son efficacité auprès des populations. Les plateformes de concertation politique peuvent être utiles pour identifier les contraintes et trouver des moyens innovants de relever ces défis. En outre, les services mobiles peuvent être utilisés pour diffuser des messages de prévention sanitaire et informer les travailleurs dans l'économie informelle de la disponibilité des services de santé.

Source: D'après des informations de Alfars, Lund et Moussié 2018; voir aussi la vidéo YouTube de WIEGO intitulée «[Informal workers' access to health care](#)».

dans des zones très fréquentées (centres commerciaux) pour faciliter l'inscription des travailleurs dans l'économie informelle, qui peuvent s'inscrire, recevoir leurs numéros d'identification et leurs cartes *PhilHealth*, accéder à leurs dossiers de cotisations et verser des cotisations dans ces bureaux plus accessibles (Results for development 2015a).

Augmenter le nombre de bureaux locaux

Une autre approche pour améliorer l'accès aux régimes de protection sociale consiste à augmenter le nombre de bureaux/points d'accès locaux dans les zones rurales et éloignées, ce qui permet de réduire le temps et les coûts associés à l'enregistrement et aux autres procédures administratives et d'améliorer l'accès aux prestations et aux services. Cependant, cela nécessite un investissement plus important pour ce qui est du nombre d'employés et de la qualification du personnel. Pour proposer un réseau de services décentralisés plus efficace, il convient d'envisager de mettre en place des mécanismes de prestation de services intégrés (voir section 5.4.4 ci-dessous).

L'augmentation du nombre de points d'accès peut également faciliter la diffusion d'informations sur les régimes de sécurité sociale existants, leur mise en place et leurs coûts et prestations, qui peuvent être directement expliqués aux travailleurs afin que les agents puissent les soutenir dans le processus d'enregistrement. Cela est particulièrement pertinent lorsque l'analphabétisme est un problème.

L'augmentation du nombre de points de contact pour la population est un élément crucial des efforts déployés pour rapprocher les services des personnes et étendre la couverture de sécurité sociale, comme le montre l'exemple du **Cap Vert** (voir encadré 5.5).

Il serait fortement souhaitable de combiner la décentralisation de l'administration et des services de sécurité sociale avec la mise en œuvre d'une structure efficace des technologies de l'information et de la communication (TIC), y compris l'infrastructure nécessaire ainsi que la formation du personnel local (AISS 2012). En outre, une telle stratégie nécessite également un investissement suffisant dans les ressources humaines et la formation adéquate du personnel disponible. De tels investissements peuvent accroître considérablement l'efficacité et l'efficience des opérations et contribuer à l'amélioration de la couverture des travailleurs dans l'économie informelle, comme le montre l'exemple du **Rwanda** (voir encadré 5.6).

► **Encadré 5.5. Cabo Verde: Ouverture de centres de services**

Dans le cadre de l'approche proactive du Plan opérationnel pour l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants et domestiques, des centres de services ont été créés pour servir de points d'information et faciliter les procédures d'enregistrement, de paiement et de retrait des prestations. Tous les centres sont équipés d'un système informatique intégré qui permet d'accomplir environ 80 pour cent des procédures administratives sur place. Les sites d'ouverture des centres de services ont été choisis en fonction de l'endroit où le flux de travailleurs indépendants est le plus élevé. Le premier centre a vu le jour en 2010 sur le plus grand marché populaire de la capitale. En 2011, 9 centres de services étaient opérationnels dans plusieurs villes du pays.

Source: Durán Valverde *et al.* 2013.

► **Encadré 5.6. Rwanda: Stratégie de décentralisation**

Avant 2007, la plupart des services de sécurité sociale n'étaient fournis qu'au siège administratif de Kigali. Bien que des bureaux locaux existent, ils servaient surtout de «bureaux de poste»: la prise de décision locale y était impossible, les succursales disposaient généralement de personnel non qualifié, et les dossiers y étaient mal gérés. Cela s'est traduit par une faible couverture, des problèmes de conformité et un service client de mauvaise qualité. La Caisse de sécurité sociale du Rwanda a entamé un important processus de décentralisation en 2006-07. Dans les 30 districts du pays, des bureaux ont été ouverts et dotés d'un personnel hautement qualifié et équipés de systèmes de TIC. Le délai moyen de traitement d'une réclamation est passé de deux mois à deux semaines. L'impact a été immédiat: le nombre de cotisations collectées a augmenté de plus de 50 pour cent entre 2006 et 2007, ce qui représente une extension significative de la couverture des travailleurs dans l'économie informelle.

Source: AISS, 2012.

Lorsque l'on envisage une telle approche, il faut tenir compte du fait que la création de bureaux locaux supplémentaires entraîne des coûts considérables pour les institutions de sécurité sociale, qui résultent de la nécessité de créer de nouvelles infrastructures ainsi que des besoins supplémentaires en matière de personnel et de formation. Il convient de calculer précisément l'emplacement des bureaux permanents en fonction de la fréquentation des lieux. L'expérience montre que la mise en place de nouveaux bureaux est particulièrement réussie lorsqu'ils se trouvent à proximité de membres potentiels (AISS 2012).

Les décisions concernant le nombre et l'emplacement des bureaux supplémentaires devront équilibrer l'objectif visant à rapprocher les services des populations et à garantir l'accès sans engendrer de coûts excessifs pour les bureaux qui ne desservent qu'un petit nombre de personnes. Dans le cas des régions éloignées, le coût de la création de bureaux peut être disproportionnellement élevé. Cependant, il ne faut en aucun cas négliger les personnes vivant dans des zones reculées. Si les bureaux permanents ne sont pas réalisables, il convient d'envisager des solutions alternatives, comme des bureaux mobiles (voir ci-dessous) ou des services à guichet unique (voir section 5.4.4).

Bureaux mobiles de sécurité sociale

Les bureaux mobiles peuvent être un moyen efficace et efficient d'atteindre les populations des zones reculées, y compris les populations rurales [TA]. Ces bureaux mobiles peuvent être installés dans un village pour un ou plusieurs jours, voire plusieurs semaines, puis déménagés dans un autre, et ainsi atteindre un plus grand nombre de personnes (AISS 2012).

De tels bureaux sont utilisés au **Brésil** et en **Afrique du Sud** (voir Encadré 5.7). En **Jordanie**, l'extension de l'assurance sociale aux travailleurs des petites entreprises a été soutenue par une initiative de sensibilisation comprenant l'installation de bureaux mobiles (AISS 2009b).

► **Encadré 5.7. Bureaux mobiles de sécurité sociale au Brésil et en Afrique du Sud**

Au Brésil, des agences mobiles (*agencias móveis*) installées dans des bus et des bateaux sont utilisées pour atteindre les bénéficiaires potentiels du régime de pension en milieu rural (*Previdencia Rural*) qui vivent dans des zones très reculées. Ils sont principalement utilisés dans le nord (Amazonas, Pará, Rondonia) et fournissent les mêmes services que les bureaux permanents.



En Afrique du Sud, les services mobiles du Programme intégré de sensibilisation à l'enregistrement communautaire (ICROP) facilitent l'enregistrement et le paiement des prestations d'assistance sociale (subventions). Les services mobiles s'installent régulièrement dans les villages reculés pour permettre aux populations rurales d'accéder aux prestations et aux services.



Source: BIT 2015e; Brésil, 2014a; SASSA et UNICEF 2013.

Selon l'équipement et les horaires, les bureaux mobiles sont réservés uniquement aux services d'information et d'inscription ou aux services plus réguliers, tels que le recouvrement des cotisations, le paiement de (certaines) prestations et autres. Les bureaux mobiles exigent un niveau de technologie plus élevé que les bureaux fixes et le personnel doit bénéficier d'une formation spécifique, ce qui se traduit par des coûts d'investissement élevés. Cependant, ces coûts sont susceptibles d'être rentables puisqu'un plus grand nombre de personnes est atteint.

Agents de proximité

Les administrations de protection sociale peuvent également déployer des agents de proximité dans les zones reculées ou les zones où la couverture de sécurité sociale est généralement faible [TA]. Leur mission consiste à expliquer les coûts et les prestations des régimes de protection sociale, les conditions d'éligibilité et les procédures administratives et à soutenir directement le processus d'enregistrement, idéalement grâce à des installations informatiques mobiles (tablettes, ordinateurs portables, smartphones). Les visites peuvent être chronométrées pour qu'un nombre maximum d'employés soit effectivement atteint et coïncider, par exemple, avec les réunions du personnel ou les jours de paie. Les opérations des bureaux mobiles peuvent également être organisées en partenariat avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ce qui participera au renforcement de la collaboration et de la confiance.

Par exemple, au Brésil, des agents de proximité sont employés dans le cadre des campagnes de recherche (*campanhas de busca*). Dans le cadre du programme Plan Brasil sem miséria, cette approche vise à atteindre les personnes extrêmement pauvres qui ne sont pas encore inscrites au programme Bolsa Família (Brésil 2014b). Au **Népal**, les personnes qui fournissent une assistance dans le cadre de l'inscription jouent un rôle crucial et permettent d'améliorer le taux d'affiliation des travailleurs de l'économie informelle (voir encadré 5.8).

► Encadré 5.8. Assistants et assistantes d'inscription au Népal

Dans le cadre de l'introduction progressive de l'assurance-maladie nationale au Népal, la première mesure du gouvernement a consisté à enregistrer une population particulièrement vulnérable, notamment les travailleurs de l'économie informelle. Après une stratégie de communication globale, un régiment d'«assistants à l'inscription», sur la base du volontariat, a été constitué au niveau local pour favoriser l'extension effective de la couverture de l'assurance-maladie (un (ou une) assistant-e€ par district pour un maximum de 1 000 ménages). Grâce à des activités de porte-à-porte, ces personnes fournissent personnellement des informations aux ménages individuels et effectuent le processus d'inscription annuel. Un profil d'exigences précis a été défini dans les lignes directrices pour la sélection des assistants d'inscription (*Guidelines for Selection of Enrolment Assistants (Second Amendment), 2074 BS*). Selon ce profil, les assistants doivent avoir le statut de citoyen népalais et de résident. En outre, ils doivent avoir des compétences en matière d'utilisation des smartphones et avoir un casier judiciaire vierge.

Source: Ghimire, Sapkota et Poudyal 2019.

La mise en place d'un réseau d'agents de proximité nécessite des ressources humaines et financières adéquates, mais peut aussi être moins coûteuse que la mise en place de bureaux locaux fixes, tout en augmentant le nombre de personnes ciblées (AISS 2012). Cependant, bien que les agents de proximité puissent informer les bénéficiaires potentiels et soutenir leur inscription, ils ne sont généralement pas en mesure de fournir la gamme complète des services disponibles dans les bureaux.

Terminaux en libre-service

Des terminaux en libre-service peuvent être utilisés pour fournir des informations et – selon les fonctions – pour l'enregistrement et d'autres procédures administratives. S'ils sont correctement équipés et sécurisés, ils peuvent aussi servir à fournir des données personnelles, par exemple concernant le paiement des cotisations. Cependant, ces terminaux offrent un nombre limité de services et sont moins accessibles pour certaines catégories de la population, en particulier les personnes analphabètes. En revanche, ils peuvent réduire les coûts de personnel. Dans tous les cas, il est essentiel que l'interface utilisateur soit conçue de manière explicite et que les indications soient claires. Les terminaux en libre-service doivent être très robustes et fréquemment contrôlés.

Aux **Philippines**, des terminaux en libre-service ont été utilisés pour faciliter les procédures administratives dans les bureaux de sécurité sociale (voir Encadré 5.9).

► Encadré 5.9. Installation de terminaux d'information en libre-service aux Philippines

Le SSS des Philippines a introduit trois innovations pour accroître l'efficacité, l'efficacité et la qualité de l'information. Premièrement, le SSS a distribué des cartes à puce aux personnes inscrites et aux bénéficiaires du programme; deuxièmement, il a installé des terminaux d'information en libre-service (TILS); et troisièmement, il a mis en place une plateforme Web dont l'accès est gratuit pour les membres.

À partir de 1999, des TILS ont été placés dans différentes parties du pays. Ils consistent en des machines à écran tactile, conçues avec une interface intuitive. L'utilisation de la carte SSS dans les terminaux permet aux personnes inscrites d'obtenir des informations sur les paiements et les soldes des cotisations et d'autres informations sur les prêts existants, ainsi que d'effectuer d'autres opérations. Tout en fournissant ce service aux membres, les machines ont également une visée publicitaire, car il est possible de diffuser des affiches et des alertes électroniques. Les terminaux sont également utilisés pour effectuer des recherches sur différents thèmes liés aux services fournis, car ils permettent de collecter des informations sur les personnes inscrites à faible coût.

Source: D'après AISS, 2009d.

Augmenter le nombre de points d'accès grâce à des accords avec d'autres agences, organisations ou entreprises du secteur privé

Une autre façon d'élargir les points d'accès sans augmenter considérablement les coûts consiste à conclure des accords avec d'autres agences, organisations ou entreprises qui sont déjà présentes dans la région et peuvent assumer une partie des services fournis par les organismes de sécurité sociale, tels que les services postaux, les banques commerciales, les organisations communautaires, les coopératives ou les petits commerces/kiosques locaux. Ces partenariats peuvent grandement faciliter l'accès en densifiant le réseau des points de contact, notamment dans les zones reculées, et en assouplissant les horaires d'ouverture.

L'expérience montre que ces partenariats fonctionnent particulièrement bien pour des procédures simples, telles que la fourniture d'informations simples, la sensibilisation et le paiement des cotisations, à condition que le personnel soit suffisamment formé (AISS 2012). Cependant, ces points d'accès externes offrent une capacité limitée d'information et de prise de décision, car le personnel n'a souvent pas les connaissances spécialisées requises. Confier davantage de responsabilités à des partenaires externes exige de former leur personnel respectif. En **Inde**, les bureaux de poste, les banques et autres agences sont autorisés à effectuer des opérations pour le compte du Régime national de retraite. Aux **Philippines**, les coopératives soutiennent l'inscription des membres ainsi que le recouvrement des cotisations, ce qui a réduit les coûts et amélioré les niveaux de couverture (AISS 2012). En **Indonésie**, des membres de la communauté sont recrutés pour remplir certaines fonctions de protection sociale au nom de l'Agence de la sécurité sociale BPJS (voir encadré 5.10).

► Encadré 5.10. Impliquer les membres de la communauté en tant qu'intermédiaires en Indonésie

En 2017, l'agence de la santé et de la sécurité sociale BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) a créé le programme Kader JKN en tant que nouvelle approche pour faciliter l'accès des travailleurs du secteur informel et d'autres personnes à l'assurance-maladie grâce à des membres sélectionnés parmi les communautés les plus proches. Les agents remplissent principalement quatre fonctions: la sensibilisation et la communication; l'inscription de nouveaux membres; le recouvrement des cotisations et leur transfert au régime; et le traitement des plaintes. Pour devenir agent pour le compte de Kader JKN, les candidats doivent remplir certains critères: a) être enregistrés comme point de paiement pour les services bancaires en ligne afin de faciliter les paiements en ligne par les travailleurs du secteur informel ou d'autres qui ont du mal à accéder aux moyens de paiement traditionnels; b) vivre à proximité des membres visés; c) avoir un diplôme d'études secondaires; d) avoir de préférence une expérience professionnelle dans une organisation sociale. La sélection des agents passe généralement par un processus complet en cinq étapes, y compris la sélection par les communautés locales, le dépôt du dossier de candidature à la BPJS et l'entretien. Une fois sélectionnés, les agents doivent suivre une formation obligatoire pour obtenir les qualifications et acquérir les compétences minimales exigées.

Même si la BPJS reconnaît l'existence de risques potentiels dans la mise en œuvre d'un tel programme et la garantie de mécanismes de responsabilisation et de contrôle appropriés, le programme a augmenté le taux de recouvrement des cotisations d'environ 14 pour cent de 2017 à 2018, grâce à un total de 2 000 agents actifs qui ont géré 2 millions de membres.

Source: D'après AISS, 2018c.

Faire le bon choix: avantages et inconvénients de l'extension des points d'accès physiques

À la lumière de ce qui précède, l'extension des points d'accès physiques nécessite un examen approfondi des avantages et des inconvénients des différentes solutions (voir tableau 5.2).

► **Tableau 5.2. Solutions pour l'extension des points d'accès physiques: avantages et inconvénients**

Solution Possible	Avantages	Inconvénients
Bureaux permanents	+ services complets possibles; + le personnel peut expliquer la configuration, les coûts et les prestations.	- ne peuvent être efficaces que lorsque les bureaux sont accessibles à de nombreuses personnes (zones urbaines ou semi-urbaines); - investissement et dépenses courantes élevées (structure de TIC, formation du personnel, infrastructures).
Bureaux mobiles	+ peuvent atteindre efficacement les populations des zones rurales et cibler directement celles qui ne sont pas encore couvertes; + le personnel peut expliquer la configuration, les coûts et les prestations; + possibilité de fournir des services complets (selon l'équipement et les horaires).	- coûts d'investissement élevés; - peuvent être utilisés pour information et inscription si les bureaux mobiles sont moins bien équipés.
Agents de proximité	+ peuvent atteindre efficacement les populations des zones rurales et cibler directement celles qui ne sont pas encore couvertes; + le personnel peut expliquer la configuration, les coûts et les prestations; + faibles coûts d'investissement	- services limités (information, voire inscription).
Terminaux d'information en libre-service	+ faibles coûts d'exploitation; + peuvent fournir des informations et être utilisés pour l'inscription.	- ne conviennent pas aux procédures complexes; - ne conviennent pas aux personnes analphabètes.
Accords avec d'autres organisations/ entreprises	+ plus grande proximité; + faibles coûts supplémentaires et horaires plus pratiques; + facilitent l'accès et réduisent les coûts d'opportunité pour les employeurs et les travailleurs.	- ne conviennent que pour des procédures simples, sauf si le personnel est suffisamment formé; - les décisions concernant les enregistrements et les demandes de prestations doivent être renvoyées à l'institution de sécurité sociale.

Une combinaison d'un nombre plus élevé de points d'accès physiques et de services électroniques (voir section 5.3.2 ci-dessous) peut offrir une solution viable dans de nombreux contextes.

► Liste de contrôle 5.2. Extension des points d'accès physiques

- Les institutions de sécurité sociale ont-elles suffisamment de points d'accès physiques, y compris dans les zones rurales et isolées?
- Les services sont-ils disponibles en quantité et qualité suffisantes? Quels sont les retours des utilisateurs?
- Les services pourraient-ils être améliorés pour faciliter l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle? Une augmentation du nombre de bureaux, l'utilisation de bureaux mobiles, d'agents mobiles ou de terminaux en libre-service ou des partenariats éventuels avec d'autres agences ou organisations pourraient-ils constituer une solution rentable pour faciliter l'accès des travailleurs dans l'économie informelle et de leurs employeurs?
- Les services pourraient-ils être combinés par des points d'accès mobiles, en ligne ou à distance (voir section 5.3.2) ou intégrés dans des services à guichet unique (section 5.4.4)?

5.3.2 Faciliter l'accès par voie numérique (services téléphoniques et en ligne)

L'extension de l'accès physique aux bureaux de la sécurité sociale doit être complétée par la possibilité de s'inscrire en ligne ou par téléphone. Cela peut être particulièrement pertinent pour les groupes qui ont accès à Internet et sont généralement bien informés sur les programmes existants et leur mise en place.

Dans la mesure du possible, les informations et l'enregistrement doivent être accessibles en ligne, car cela réduit les coûts, le temps et les erreurs pour les demandeurs et les administrations de sécurité sociale (AISS 2016c). Il est cependant important de s'assurer que les données personnelles sont accessibles, traitées et stockées dans le respect de la confidentialité et de la protection des données personnelles (Sepúlveda Carmona 2018).

Assistance téléphonique

Des lignes d'assistance téléphonique peuvent être utilisées pour fournir des informations ou faciliter l'accès à l'enregistrement et à d'autres procédures administratives. Si elles sont gratuites pour le demandeur, le temps et le coût de l'inscription seront considérablement réduits. Si elles sont gérées par des agents de sécurité sociale (bien formés), les informations seront complètes et individualisées, mais les coûts administratifs de fonctionnement seront plus élevés. Cependant, si elles sont exploitées par des services automatisés, les coûts administratifs seront inférieurs, mais les informations et les services fournis seront plus limités et moins individualisés. Les lignes d'assistance téléphonique peuvent être particulièrement utiles lorsque l'accès à Internet n'est pas fiable, notamment dans les zones rurales [TA] [TI] [TMP].

Applications et services de téléphonie mobile

Étant donné que l'utilisation des téléphones portables est de plus en plus répandue dans le monde, les institutions de sécurité sociale doivent envisager de faciliter l'accès à l'enregistrement et aux autres procédures administratives par l'intermédiaire des téléphones portables. Ces services de téléphonie mobile peuvent se révéler très utiles pour les populations rurales et les travailleurs très mobiles (travailleurs des transports, vendeurs de rue) à condition qu'ils soient adaptés à la situation de ces populations.

Les gouvernements et les institutions de sécurité sociale veilleront à ce que leurs sites Web soient adaptés aux écrans de téléphones mobiles. Il conviendra aussi de développer des applications spécifiques pour permettre aux employeurs et aux travailleurs assurés de consulter leurs informations personnelles, leurs cotisations et leurs paiements, à condition que des mécanismes adéquats de sécurité des données soient en place pour protéger les informations personnelles et garantir la confidentialité. Les applications de paiement mobile faciliteront aussi le paiement des cotisations ou des prestations (voir section 6.3 pour plus d'informations).

En Hongrie, l'enregistrement d'un nouveau travailleur domestique peut être effectué par SMS à l'institution de sécurité sociale compétente (BIT 2015 f, p. 23). Au **Mexique**, l'IMSS propose aux assurés d'accéder facilement aux informations pertinentes et aux procédures administratives au moyen d'une application populaire sur les smartphones et les tablettes (voir encadré 5.11). En **Indonésie**, le concept de guichet unique décliné en application mobile permet aux assurés d'obtenir des informations et d'accéder à divers services administratifs (voir encadré 5.12).

Durant la pandémie de COVID-19, de nombreux gouvernements ont appliqué des mesures innovantes qui ont permis de mettre en œuvre une aide au revenu efficace pour les travailleurs dans l'économie informelle grâce à des mécanismes rapides et sûrs d'identification et de prestation (voir encadré 5.13).

► **Encadré 5.11. Mexique: Faciliter l'accès à la sécurité sociale grâce à une application mobile**

L'IMSS a lancé une application mobile en 2015 (IMSS DIGITAL) pour faciliter l'accès à ses services. La conception repose sur un modèle innovant de service et d'entreprise et offre plusieurs services aux membres, tels que: l'attribution du numéro de sécurité sociale; des informations pour localiser les cliniques en fonction de l'adresse de l'utilisateur; la prise de rendez-vous pour les soins médicaux essentiels; et la prise en charge des demandes des utilisateurs sur les droits existants. L'application a permis aux membres d'économiser du temps et de l'argent et d'assurer une assistance plus efficace. Entre 2015 et 2017, l'application IMSS DIGITAL a été téléchargée plus de 1,3 million de fois et a traité plus de 4,4 millions de demandes par mois.



Source: AISS, 2017d.

► **Encadré 5.12. Indonésie: Transformer les services de protection sociale grâce à une application mobile**

L'application mobile JKN en Indonésie est un guichet unique basé sur les TIC, développé par le programme national d'assurance-maladie en 2016. Les participants reçoivent des informations en temps réel et n'ont plus besoin de se rendre dans un bureau local. L'application est adaptée aux besoins des membres de l'assurance-maladie et leur permet de s'inscrire, de mettre à jour leurs données personnelles, d'accéder à la carte de participation numérique et de déposer des réclamations. Depuis la mise en œuvre de cette application, les participants sont satisfaits et le nombre moyen de visites dans les bureaux locaux a diminué de 68,5 pour cent, ce qui contribue à une plus grande efficacité opérationnelle.

Source: AIS 2018d.

► **Encadré 5.13. Viser les travailleurs dans l'économie informelle pendant la crise du COVID-19**

Pendant la crise du COVID-19, il a fallu mettre en place des modalités d'enregistrement rapides et sûres pour garantir la distanciation sociale et éviter la propagation de la maladie. Lorsque cela a été possible, l'utilisation des mécanismes existants d'identification, d'enregistrement et de prestation pour le versement rapide des prestations a facilité une réponse anticipée (bases de données de la sécurité sociale, registres uniques, cartes de santé et registres fiscaux des municipalités). Par exemple, au Brésil, le programme de transfert en espèces d'urgence a recoupé les informations des demandeurs avec d'autres bases de données gouvernementales et versé les paiements aux bénéficiaires éligibles sur leurs comptes bancaires. Ce programme a aussi permis d'ouvrir des comptes et de distribuer des cartes de crédit aux personnes qui n'en bénéficiaient pas jusque-là.

Des modalités d'enregistrement appropriées et accessibles sont nécessaires pour garantir la distanciation sociale et éviter la propagation de la maladie. Une mesure innovante visant à faciliter l'identification des bénéficiaires et leur enregistrement consiste à s'enregistrer en ligne ou sur son téléphone, ainsi qu'à recevoir des transferts sur son téléphone portable (Colombie, Costa Rica, Inde, Malawi, Maroc, Thaïlande).

Source: BIT, 2020a.

Plateformes en ligne et autres services électroniques

Les plateformes en ligne ou autres services électroniques constituent une approche interactive qui, en fonction de la configuration et des fonctions particulières, fournit des services sans que les personnes concernées n'aient besoin de se déplacer. En fonction de la configuration et du personnel, les services peuvent également être accessibles tôt le matin, tard le soir et le week-end. Les services fournis comprennent:

- des informations générales sur les régimes et prestations existants, y compris les conditions d'éligibilité, les niveaux de prestations, les conditions relatives aux cotisations (le cas échéant) et les procédures administratives;
- le calcul des exigences spécifiques de cotisation individuelle;
- l'enregistrement;
- le paiement des cotisations;
- l'estimation des droits aux prestations (par exemple, le montant des retraites).

En plus de faciliter l'accès des travailleurs et des employeurs, les TIC peuvent également réduire les erreurs et les coûts pour les administrations de sécurité sociale, car les données sont directement enregistrées dans une banque de données en ligne. Il s'agit donc d'un outil très puissant qui se traduit généralement par le renforcement de l'efficacité, de l'efficacité et de la qualité des informations, à condition que l'accès aux infrastructures de TIC soit disponible et qu'il existe d'autres solutions pour les personnes qui n'ont pas accès aux services en ligne (AISS 2012). Par exemple, dans le système MEI du Brésil, l'enregistrement des microentrepreneurs est gratuit et peut se faire sur un portail en ligne (voir encadré 4.13). Il n'est pas nécessaire de présenter de documents et les entrepreneurs peuvent bénéficier des conseils gratuits d'un cabinet d'expertise comptable pour une première consultation. Au **Mexique**, un projet pilote comprend la conception d'un système d'enregistrement électronique pour promouvoir la formalisation des travailleurs domestiques [TD] (voir encadré 5.14).

► Encadré 5.14. Mexique et Uruguay: Inscription électronique et mobile pour les travailleurs domestiques

Au Mexique, dans le cadre d'un projet pilote, un système d'enregistrement électronique a été développé pour faciliter la formalisation des travailleurs domestiques. Le système permet aux employeurs d'enregistrer et de payer les cotisations d'assurance sociale rapidement et facilement pour leurs employés de maison. En outre, le paiement des cotisations a été facilité puisqu'elles doivent être versées chaque année, et non plus chaque mois. Le succès de cette mesure est mis en évidence par le nombre d'enregistrements de travailleurs domestiques: en deux mois, il a quadruplé.

En Uruguay, l'Institution de sécurité sociale a lancé une application mobile gratuite pour les employeurs afin de faciliter l'enregistrement et le respect des droits des travailleurs domestiques. Pour que les travailleurs domestiques aient accès à leurs droits et prestations, la seule condition est qu'ils doivent être enregistrés auprès de la BPS, qui centralise les inscriptions auprès d'autres institutions. L'application mobile permet aux employeurs de travailleurs domestiques d'enregistrer et d'annuler l'enregistrement des travailleurs, de modifier les informations sur les travailleurs et de payer les cotisations de retraite. Elle fournit également des informations sur la facturation, les dates d'échéance et les derniers paiements. Pour faciliter le paiement des cotisations pour les employeurs, différentes méthodes de paiement sont proposées, comme le paiement en ligne, le prélèvement et le paiement via des agents de recouvrement décentralisés. Associées à des activités de sensibilisation et à une campagne de diffusion, ces mesures ont permis de réduire la fraude aux cotisations et de la faire passer de 60 pour cent en 2006 à 24 pour cent en 2017.

Source: D'après des informations fournies par le bureau de l'OIT au Mexique; BIT 2019d.

► Liste de contrôle 5.3. Points d'accès mobiles, en ligne et autres points d'accès à distance

- Les institutions de sécurité sociale utilisent-elles déjà des services mobiles et en ligne pour faciliter l'accès des travailleurs et des employeurs?
- Ces services sont-ils disponibles en qualité et en quantité suffisantes? Quels sont les retours des utilisateurs de ces services?
- Ces services pourraient-ils être améliorés pour faciliter l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle?

5.4 Simplifier les procédures et améliorer les services

La simplification des procédures d'enregistrement peut réduire certains des obstacles rencontrés par les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle en fournissant des mécanismes d'enregistrement et de paiement faciles et gratuits ou à faible coût. Cette simplification est particulièrement importante pour les travailleurs indépendants et les autres catégories de travailleurs qui ne peuvent pas compter sur la capacité administrative d'un employeur.

5.4.1 Réduire le nombre de pièces justificatives et simplifier les autres procédures

Les procédures d'enregistrement peuvent être facilitées en réduisant le nombre de pièces justificatives requises pour l'enregistrement. Compte tenu du fait que de nombreux travailleurs et employeurs dans l'économie informelle ne disposent pas toujours de tous les documents requis pour l'enregistrement, il conviendra d'assouplir les exigences relatives aux pièces justificatives, si possible, ou de trouver d'autres moyens de fournir les preuves nécessaires. Par exemple, dans le régime de retraites rurales du **Brésil** (voir encadré 5.15), les procédures d'enregistrement ont été modifiées pour faciliter l'accès des travailleurs.

► Encadré 5.15. Réduire le besoin de pièces justificatives: procédures d'enregistrement dans le cadre du programme Bolsa Família et des retraites rurales du Brésil

employé et possédant des terres d'une taille déterminée («spécialement assurés») devaient fournir, jusqu'en 2010, des documents prouvant qu'ils exercent depuis quinze ans dans une activité familiale agricole (factures; contrats d'achat, de location ou de crédit-bail du terrain utilisé; ou licence professionnelle délivrée par le syndicat rural de l'Institut national de colonisation et réforme agraire (Instituto Nacional de Colonizacao e Reforma Agrária) (INCRA)). Depuis l'introduction du Registre national d'information sociale rurale (Cadastro Nacional de Informações Sociais Rurais (CNIS-Rural)) en 2010, ces documents ne sont cependant plus nécessaires. L'inscription nécessite uniquement un questionnaire qui peut être rempli en ligne ou lors d'un entretien avec les agents de la sécurité sociale. Pour atteindre les personnes vivant dans des zones reculées, les agents de la sécurité sociale utilisent des bureaux mobiles (voir ci-dessus). Une fois inscrite, la personne reçoit un numéro et accède aux données enregistrées la concernant. Lorsqu'ils deviennent éligibles au paiement de la pension, les assurés peuvent en demander le versement grâce à leur numéro personnel et une pièce d'identité.

L'inscription au programme de transfert conditionnel en espèces du Brésil Bolsa Família est effectuée au niveau municipal. Le personnel local procède à un entretien avec la famille candidate, au cours duquel la famille présente une estimation de ses revenus. L'entretien est réalisé selon un questionnaire standardisé (registre unique) fondé sur l'indice multidimensionnel pour la mesure de la pauvreté et des conditions de vie (indice de développement familial). Outre les informations concernant la composition et le revenu des ménages, d'autres indicateurs du niveau de vulnérabilité sont également déterminés, tels que l'accès aux connaissances, le développement des enfants et les conditions de vie. Si les entretiens ne sont pas menés au domicile du demandeur, les municipalités doivent ensuite effectuer des visites aléatoires avec au moins 10 pour cent des demandeurs pour valider les informations recueillies.

Source: D'après Lindert *et al.* 2007; Brésil 2014b; Receita Federal do Brasil 2015.

Au **Cameroun**, la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) a revu les procédures administratives et a sensiblement amélioré la procédure de traitement des demandes (voir encadré 5.16).

► **Encadré 5.16. Cameroun: Administration simplifiée des demandes d'indemnisation à la Caisse nationale de prévoyance sociale**

Au Cameroun, les membres de la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) se heurtent à des délais d'attente très longs, car leurs dossiers doivent être revus par plusieurs services (accueil, prestations et comptabilité). Afin de remédier à cette défaillance du système, la CNPS a développé et mis en place un processus unifié de traitement et de validation des dossiers – le Bureau total. Tous les formulaires de demande de prestations des clients sont désormais traités dans un seul établissement et tous les services impliqués dans le traitement sont hébergés au même endroit. La mise en œuvre de ce système aurait réduit le délai de traitement des dossiers de vieillesse, d'invalidité et de survivants, qui serait passé de 30 jours à 48 heures maximum. Pour les prestations familiales, ce délai est passé d'une semaine à moins d'une heure.

Source: AISS, 2014d.

► **Encadré 5.17. Faciliter les déclarations de sécurité sociale par l'intermédiaire des services électroniques en Côte d'Ivoire, en Thaïlande et à Fidji**

La Caisse nationale d'assurance sociale (IPS-CNPS) ivoirienne a facilité la déclaration des travailleurs par les employeurs grâce à l'introduction d'un outil électronique en 2013. En 2016, il avait été utilisé pour près de 65 pour cent des déclarations.

Le Bureau de la sécurité sociale (SSO) de Thaïlande a amorcé une importante réforme des services numériques en 2017 pour inciter les employeurs à payer leurs cotisations en ligne et par téléphone portable et pour permettre aux assurés d'accéder aux informations pertinentes (hôpitaux enregistrés, registre de cotisations et de réclamations, épargne-retraite) via l'application mobile SSO. Ces deux objectifs ont été atteints fin 2017: le nombre d'entreprises payant des cotisations en ligne a augmenté de près de 50 pour cent, et 20 pour cent de l'ensemble des assurés ont téléchargé l'application.

Le Fonds national de prévoyance fidjien a créé en 2016 un portail en ligne pour que les employeurs enregistrent leurs déclarations de sécurité sociale. En conséquence, la conformité des cotisations a considérablement augmenté et atteint 98 pour cent des paiements exigibles en 2017. En outre, tandis que la productivité du personnel et l'intégrité des données ont été renforcées, les erreurs dans la comptabilisation des cotisations ont considérablement diminué.

Sources: AISS 2017c; AISS 2018 a; AISS 2018g.

Avec le développement de meilleurs systèmes de TIC, une meilleure coordination des informations entre les différentes autorités publiques (base de données unifiée ou liens entre plusieurs bases de données) peut réduire la nécessité pour les travailleurs et les employeurs de fournir des pièces justificatives selon le principe de «donner une bonne fois pour toutes». Par exemple, si un autre ministère dispose déjà de certaines données (date de naissance, situation familiale), la validation de ces informations peut être facilitée par un échange direct d'informations entre l'administration de sécurité sociale et d'autres unités gouvernementales. Ces bases de données centralisées ou l'échange de données entre les autorités publiques contribuent à l'amélioration des procédures administratives, à condition qu'elles se déroulent dans un cadre juridique garantissant la protection effective des informations personnelles et de la vie privée (Sepúlveda Carmona 2018).

► Liste de contrôle 5.4. Réduire le nombre de pièces justificatives et simplifier les procédures

- La quantité d'informations et de pièces justificatives requises pour l'inscription est-elle vraiment nécessaire?
- Certains documents pourraient-ils être transmis par un échange direct d'informations entre les autorités publiques, par exemple via des bases de données liées?
- Comment simplifier la procédure d'enregistrement et d'autres procédures pour faciliter l'accès des travailleurs dans l'économie informelle et de leurs employeurs?

5.4.2 Faciliter la mobilité sur le marché du travail, assurer la portabilité et la transférabilité des droits

De nombreux travailleurs dans l'économie informelle changent de profession, de secteur économique et de catégorie d'emploi. Nombre d'entre eux combinent également l'emploi dépendant et le travail indépendant. Dans les pays disposant de plusieurs régimes de sécurité sociale pour différents secteurs de l'économie ou différents types de travailleurs, une forte mobilité sur le marché du travail est souvent associée à un risque élevé d'exclusion de la couverture. Cela peut être le cas lorsque les travailleurs ne répondent pas aux exigences minimales concernant les périodes de cotisation, la durée du contrat ou les revenus (BIT 2016e).

Comment relever ce défi? La solution la plus ambitieuse consisterait à fusionner les régimes existants en un régime unifié couvrant tous les secteurs et tous les types de travailleurs. Cependant, d'autres possibilités existent pour résoudre ce problème.

Premièrement, les régimes de sécurité sociale peuvent non seulement couvrir les employés, mais également les travailleurs indépendants, voire permettre de combiner emploi salarié et travail indépendant. Par exemple, au **Costa Rica**, le régime général d'assurance sociale couvre à la fois les salariés et les travailleurs indépendants, ce qui facilite la mobilité sur le marché du travail et garantit l'accès et le droit aux prestations (voir encadré 5.18). Cela tient compte du fait que les travailleurs indépendants passent souvent d'un type d'emploi à un autre.

Deuxièmement, la portabilité des droits à la sécurité sociale d'un régime à l'autre peut être améliorée à travers divers mécanismes. Cela permet aux travailleurs de rester assurés lors d'un changement de secteur d'emploi (régimes couvrant un secteur spécifique), de zone géographique (régimes au niveau de l'État/de la province/du district) ou de statut d'emploi (régimes couvrant des types spécifiques de travailleurs). Ces mécanismes peuvent inclure un système uniforme de numéros de sécurité sociale pour faciliter l'identification des travailleurs et le suivi de leurs dossiers d'assurance et de leurs droits, éventuellement avec des cartes d'identification unique comme celles utilisées aux Philippines (voir encadré 5.19).

► Encadré 5.18. Costa Rica: Couverture d'assurance sociale pour les travailleurs indépendants

Le système de sécurité sociale du Costa Rica est public et universel et fondé sur les principes de solidarité, d'équité contributive et de subsidiarité de l'État. En conséquence, l'assurance sociale est obligatoire pour tous les travailleurs – y compris les travailleurs indépendants, qui représentent près d'un tiers des travailleurs actifs – et tous ceux qui combinent un emploi salarié et un travail indépendant.

La loi définit les travailleurs indépendants comme «toute personne qui exploite pour son propre compte tout type d'activité générant des revenus». Les personnes dont le revenu est supérieur au salaire minimum cotisent à l'assurance sociale, couvrant les prestations d'invalidité, de maternité, de vieillesse et de survivant, avec des subventions gouvernementales pour les personnes à faible capacité contributive.

Actuellement, 6 travailleurs indépendants sur 10 contribuent au système d'assurance-maladie, et 4 sur 10 contribuent au système d'assurance-retraite.

Source: D'après Durán Valverde et Pacheco 2014; BIT 2014f.

Troisièmement, des mécanismes doivent être mis en place pour faciliter la couverture de la sécurité sociale et l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs migrants, dont bon nombre se retrouvent dans un emploi informel en raison d'une combinaison de facteurs. Dans certains pays, la législation ne prévoit pas l'égalité de traitement des non-ressortissants en matière de couverture de sécurité sociale. En outre, les travailleurs migrants opèrent généralement dans des secteurs ou des types d'emploi non couverts ou insuffisamment couverts par la législation en matière de sécurité sociale et rencontrent ainsi des difficultés pratiques de couverture.

► Liste de contrôle 5.5. Prise en compte de la mobilité sur le marché du travail

- Comment faciliter le transfert des droits à la sécurité sociale entre les régimes afin de garantir que les travailleurs restent assurés s'ils changent de statut d'emploi ou de secteur économique ou se déplacent? Cet objectif peut être atteint grâce à une meilleure coordination, voire à la fusion de régimes distincts.
- Que peut-on faire pour faciliter la couverture et l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs migrants? Que peut-on faire pour éviter la discrimination et garantir l'égalité de traitement? Est-il nécessaire d'améliorer les cadres juridiques ou leur application? Des mesures spécifiques de sensibilisation pourraient-elles contribuer à améliorer la conformité et à garantir la protection sociale des travailleurs migrants?

5.4.3 Solutions informatiques coordonnées

Des solutions de TIC coordonnées peuvent améliorer l'échange d'informations entre les différentes institutions et ainsi faciliter l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs et les employeurs, en particulier ceux pour qui le degré de mobilité de la main-d'œuvre est élevé. Par exemple, la solution consistant à stocker des numéros d'assurance sociale unifiés dans une base de données centrale utilisée par toutes les institutions peut favoriser la coopération, éviter des problèmes tels que le double enregistrement et simplifier la portabilité des droits. Cela facilite l'accès, renforce l'efficacité administrative et réduit les coûts. Il est cependant essentiel de contrôler l'utilisation des données et de s'assurer de l'existence d'un cadre juridique approprié pour protéger le droit à la vie privée (Sepúlveda Carmona 2018).

Les systèmes de cartes d'identification nationale de sécurité sociale à usages multiples peuvent également faciliter la connexion entre différents départements de l'administration et différents régimes. Ils peuvent constituer un outil efficace pour améliorer la tenue des dossiers, renforcer la qualité de la prestation de services et étendre la couverture à différents groupes (AISS 2012, p. 29). Ce type de cartes d'identification est utilisé en Inde et aux **Philippines** (voir encadré 5.19).

Les services à guichet unique (voir ci-dessus) combinés à l'infrastructure de TIC requise renforceraient aussi l'efficacité des processus d'enregistrement, de cotisation et de paiement et, par définition, nécessiteraient une bonne coordination entre les institutions et les ministères concernés.

► Encadré 5.19. Philippines: Utiliser des cartes d'identification unique à usages multiples

Depuis 2005, les principales institutions de sécurité sociale des Philippines ont mis en place une carte d'identification unique à usage multiple (Unified MultiPurpose ID (UMID)), qui stocke des informations permettant aux utilisateurs d'effectuer des transactions dans plusieurs institutions, notamment le SSS, le système d'assurance du gouvernement, le Fonds commun de développement et PhilHealth. Tous les assurés et bénéficiaires de ces programmes ont la même carte, qui vise à identifier les participants à la protection sociale, à faciliter la mise en œuvre des procédures et à contrôler et combattre la fraude. Ce système de carte unique peut faciliter l'accès à la sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs indépendants et les travailleurs temporaires.

La carte UMID repose sur le système de carte SSS introduit en 1998, qui a facilité la gestion des procédures administratives et le respect des cotisations et a amélioré la transparence de la gestion.

Source: D'après Durán Valverde et al. 2013; AISS 2009d.

En **Argentine**, un système d'enregistrement en ligne simplifié permet l'enregistrement des travailleurs domestiques et l'administration de leurs cotisations de sécurité sociale et de leurs fiches de paie (voir encadré 5.20). [TD]

► **Encadré 5.20. Argentine: Système d'enregistrement en ligne simplifié pour les travailleurs domestiques**

L'Argentine a mis en place un système d'enregistrement en ligne simplifié pour les travailleurs domestiques qui est lié à tous les organismes de sécurité sociale, y compris l'Administration nationale de la sécurité sociale, le système d'assurance-maladie et les compagnies d'assurance contre les risques professionnels, qui reçoivent des cotisations au nom des travailleurs. Ce système d'enregistrement facilite la couverture de la sécurité sociale des travailleurs domestiques et leur garantit le plein exercice de leurs droits.

Les employeurs de travailleurs domestiques sont chargés de mettre à jour électroniquement les informations pertinentes, en utilisant leur numéro d'identification fiscale, y compris les relations de travail domestique actuelles et les informations relatives à l'embauche et au licenciement du personnel. L'inscription peut se faire de trois manières différentes: sur la page Web de l'Administration fédérale des recettes publiques (*Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP)), via les services bancaires en ligne ou via une ligne téléphonique gratuite, ce qui facilite la conformité des employeurs et garantit l'inscription en temps réel dans les bases de données de l'AFIP. L'application informatique génère des certificats d'emploi, des fiches de paie et des reçus de paiement électronique des cotisations via la banque en ligne.

Source: D'après AISS 2015e.

► **Encadré 5.21. République de Corée: Système d'information coordonné reliant les quatre régimes nationaux d'assurance sociale**

En 2003, le Service national des pensions de la République de Corée a mis sur pied le Centre d'information sur l'assurance sociale, qui permet aux citoyens d'accéder aux quatre régimes de sécurité sociale (pensions de retraite, santé, emploi et indemnisation des travailleurs) s'ils se rendent dans l'une des trois organisations chargées de l'administration, en personne ou par voie électronique. L'intégration des systèmes d'information facilite les procédures administratives, car les assurés peuvent plus facilement demander des renseignements, faire des modifications, déposer des demandes ou soumettre des réclamations. Dans le même temps, l'administration devient largement plus efficace, puisque les formulaires et documents sont simplifiés et rationalisés. Ce traitement unique des réclamations ou des demandes et la délivrance d'une déclaration intégrée sur les antécédents en matière d'assurance permettraient d'économiser une quantité importante d'heures de travail et d'argent pour les assurés, les employeurs et l'administration elle-même.

Source: D'après AISS, 2018e.

► **Liste de contrôle 5.6. Solutions informatiques coordonnées**

- Comment des solutions informatiques coordonnées peuvent-elles faciliter l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs et les employeurs?
- Les institutions pourraient-elles stocker des numéros d'assurance sociale unifiée dans une base de données centrale afin d'éviter des procédures inutiles?
- La mise en place d'un système de cartes d'identification de sécurité sociale pourrait-elle faciliter la connexion entre les différents départements de l'administration et les différents régimes?
- Un système d'enregistrement en ligne simplifié pourrait-il accroître la conformité des employeurs?

5.4.4 Mécanismes intégrés de prestation de services (guichets uniques)

Les mécanismes intégrés de prestation de services, tels que les services à guichet unique peuvent améliorer l'accès à la protection sociale, en particulier dans les zones rurales, et permettre de réaliser des économies d'échelle dans l'administration des régimes de sécurité sociale. Grâce à la mise en place d'un point de service intégré, les travailleurs et les employeurs peuvent accéder à plusieurs programmes de protection sociale et à d'autres services (services de l'emploi, services aux entreprises) dans un seul établissement. En fonction de la configuration institutionnelle, un bureau pourra éventuellement proposer la totalité des services administratifs liés à la protection sociale, tels que les services d'information, d'enregistrement, de recouvrement des cotisations (le cas échéant) et de versement des prestations. Ces services liés à la protection sociale peuvent être combinés avec d'autres services, notamment des services de l'emploi, des services aux entreprises ou la possibilité de s'inscrire au paiement des impôts en combinant les procédures d'enregistrement municipales, étatiques et fédérales dans un seul bureau.

Ces services intégrés réduisent considérablement le temps, les coûts et les efforts des futurs et actuels membres en évitant la multiplication des visites dans différents bureaux. Les services à guichet unique facilitent l'inscription aux régimes de sécurité sociale en fournissant des points de contact à proximité du lieu de travail ou du domicile des groupes ciblés, qui couvrent plusieurs régimes ou programmes de protection sociale et d'autres services publics. Ainsi, un point de contact unique facilite non seulement l'accès, mais également l'orientation entre les différents services de protection sociale, les services de l'emploi et les services aux entreprises. Les services à guichet unique faciliteront par exemple l'accès aux informations (individualisées) concernant les programmes disponibles et leur éligibilité, ainsi que les coûts, les prestations et les processus impliqués. Les candidats recevront les conseils individualisés d'un «chargé de dossier» désigné, qui évaluera les vulnérabilités et les compétences des bénéficiaires potentiels, élaborera un plan personnel et fournira une assistance pour l'inscription aux régimes, entre autres. Les services à guichet unique permettront ainsi de répondre précisément aux besoins individuels des membres actuels et futurs en leur évitant de multiplier les visites dans différents bureaux, ce qui réduira le temps et les coûts relatifs à leur inscription.

Par exemple, en **Mongolie**, la prestation de services publics via des guichets uniques garantit l'accès à des services sociaux de qualité dans l'un des pays les moins peuplés du monde (voir encadré 5.22). En Australie, la réforme des mécanismes de prestation de services a combiné la réorganisation des services

► Encadré 5.22. Mécanisme intégré de prestation de services en Mongolie: les guichets uniques

Dans le pays le moins peuplé du monde, les travailleurs mongols devaient parcourir de grandes distances pour accéder aux différents services gouvernementaux. Lancée en 2007, l'initiative du guichet unique (*one-stop shop* (OSS)) a accru l'accessibilité, la transparence et l'efficacité du service public, tout en améliorant la coordination entre les institutions et en réduisant les doublons. L'OSS est un point de distribution permettant aux utilisateurs d'accéder à des informations sur les régimes, les programmes et les installations existants, tels que l'assurance sociale, la protection sociale, la promotion de l'emploi, la gestion des terres, l'état civil et les services bancaires et notariaux. En outre, de nombreuses lignes téléphoniques ont été installées par de nombreuses administrations locales afin de fournir des informations sur les services et les documents requis lors de la visite de l'OSS. Plus de 60 pour cent de la population utilise régulièrement l'OSS (1,8 million en 2011).



Source: D'après BIT 2016d; voir aussi la vidéo YouTube du BIT intitulée «[The one-stop shop: The Mongolian experience for delivering social protection and employment services](#)».

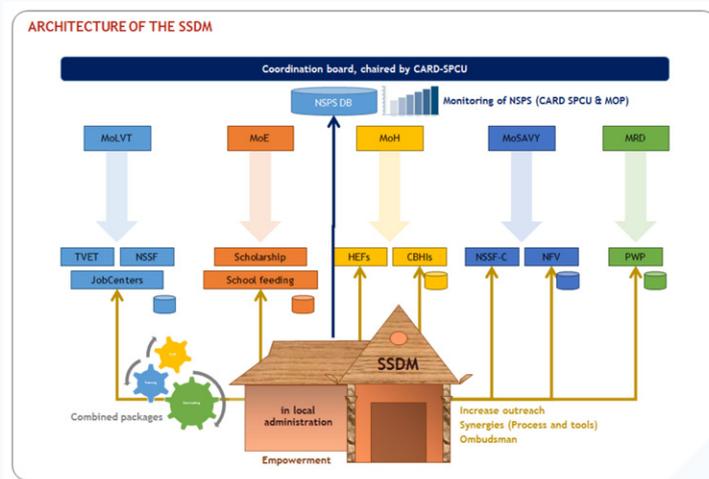
publics grâce à un réseau d'agents d'engagement communautaire avec un accès électronique simplifié, ce qui a facilité l'accès, en particulier dans les communautés rurales (AISS 2015b). Au **Cambodge**, un service à guichet unique a été mis en place dans le cadre d'un programme pilote dans deux provinces (voir encadré 5.23). Au Brésil et en Afrique du Sud, les bureaux mobiles de protection sociale remplissent une fonction similaire (voir encadré 5.7). Le Registre du commerce des Philippines Business Registry (PBR) est un guichet unique en ligne destiné à simplifier le processus d'enregistrement des entreprises et à faciliter l'enregistrement des projets. Il intègre plusieurs agences impliquées dans le processus d'enregistrement des entreprises: le ministère du Commerce et de l'Industrie; la Direction des impôts; le SSS; le Fonds commun de développement (Pag-IBIG); PhilHealth; et les unités gouvernementales locales (Bhattarai 2018). D'autres pays ont adopté des solutions intégrées similaires pour faciliter l'accès aux prestations et aux services (voir encadré 5.24).

► Encadré 5.23. Cambodge: Mécanismes de prestation de services sociaux

Au **Cambodge**, le Mécanisme de prestation de services sociaux (Social Service Delivery Mechanism (SSDM)) a été conçu comme le principal outil d'opérationnalisation de la Stratégie nationale de protection sociale pour les personnes pauvres et vulnérables, lancée en décembre 2011 par le Premier ministre. Le mécanisme a été mis à l'essai au niveau central et dans deux provinces (Siem Reap et Banteay Meanchey) de juin 2014 à juin 2016. Les principaux objectifs du SSDM étaient:

- a. d'étendre la couverture effective de la protection sociale et de réduire les vulnérabilités;
- b. d'augmenter l'efficacité et la traçabilité;
- c. de déclencher une coordination interministérielle; et d) de donner aux communautés et aux administrations locales les moyens de fournir des services sociaux.

Les principaux avantages d'un SSDM intégré sont la possibilité pour les familles ou les individus de s'inscrire dans un seul bureau au niveau infranational et d'accéder au soutien du «chargé de dossier» désigné pour évaluer leur situation, élaborer un plan personnalisé couvrant le développement des compétences, la création d'entreprises ou le placement professionnel et recevoir des informations sur tous les services sociaux dont ils peuvent bénéficier; de bénéficier d'une aide pour l'inscription aux régimes; de recevoir des cartes d'identité de protection sociale; d'accéder aux prestations en espèces ou en nature; et de cotiser (le cas échéant).



Source: D'après BIT 2016i; BIT 2014g.

► **Encadré 5.24. Exemples de mécanismes intégrés de prestation de services: services à guichet unique, guichets uniques et mécanismes connexes**

Une grande variété de mécanismes intégrés de prestation de services sont utilisés dans le monde entier, sous différentes formes. Par exemple, au Chili, les prestations de protection sociale, les services sociaux et autres services publics sont fournis grâce à un portail intégré (*ChileAtiende*), accessible par l'intermédiaire des centres administratifs locaux ou des bureaux mobiles, par Internet ou par téléphone. Au Brésil, les centres de référence de l'assistance sociale (CRAS) et les centres de référence spécialisés dans l'assistance sociale (CREAS) canalisent les services de protection sociale vers la population en utilisant l'élément fondamental de la prestation de services: le Registre unique (*Cadastro Único*). En Mongolie, les guichets uniques offrent un accès aux assurances sociales, à l'assistance sociale et à d'autres services à un seul endroit au niveau local de l'administration.



Source: BIT 2016; BIT 2015e; PNUD et BIT 2011.

Pour proposer efficacement des services intégrés à la population locale, une bonne coordination est de rigueur. Cette coordination est nécessaire à plusieurs niveaux. D'une part, la prestation de services intégrés nécessite une coordination horizontale entre différents régimes et programmes, qui peut être facilitée par un registre unique ou des bases de données coordonnées (BIT 2015f; Van Elk et al 2014). D'autre part, ces mécanismes de prestation intégrés nécessitent également un degré suffisant de coordination verticale entre les différents niveaux du gouvernement, du niveau national/central au niveau local, afin de garantir que l'élaboration des politiques, la planification et la prestation de services, ainsi que le suivi et l'évaluation, sont correctement alignés pour garantir l'efficacité et l'efficience des prestations et des services à la population.

Des guichets uniques ont également été créés pour faciliter l'accès aux services publics pour les MPE et pour promouvoir l'enregistrement des entreprises en vue de faciliter la formalisation (voir encadré 5.25 [TMP]).

► **Encadré 5.25. Guichets uniques pour faciliter l'enregistrement des micro et petites entreprises et promouvoir la formalisation en Colombie, au Mexique et au Pérou**

Les guichets uniques pourraient ajouter des services liés à la protection sociale aux services aux entreprises. À cet égard, il convient d'analyser des exemples d'utilisation de services à guichet unique pour promouvoir l'enregistrement et la formalisation des entreprises. Ces services ont été utilisés pour réduire les obstacles administratifs à l'enregistrement des entreprises et faciliter les transitions vers l'économie formelle (Bruhn et McKenzie 2014). Cependant, les résultats diffèrent selon le contexte. La réduction du coût et de la complexité de l'enregistrement est une étape nécessaire, mais il convient aussi de combiner des procédures administratives simplifiées avec d'autres mesures pour renforcer les incitations et assurer l'application de règles simplifiées.

- Au Mexique, une réforme lancée en 2002 combinant les procédures d'enregistrement des entreprises municipales, étatiques et fédérales a réduit le délai de création d'une entreprise de 30,1 jours à 1,4 jour, ce qui s'est traduit par une hausse du nombre de propriétaires d'entreprise enregistrés de 5 pour cent (Bruhn 2011) et du nombre de nouvelles inscriptions d'entreprises auprès de l'Institut mexicain de la sécurité sociale de 5 pour cent. La réforme a également permis de créer des emplois (Kaplan, Piedra et Seira 2007). L'augmentation du nombre d'entreprises enregistrées est principalement due à l'ouverture de nouvelles entreprises par les salariés précédents. Alors que certains propriétaires d'entreprises informelles sont devenus des travailleurs en raison de la réforme et que d'autres ont enregistré leur entreprise, ces effets restent faibles, et la plupart des propriétaires d'entreprises informelles continuent d'opérer dans l'informalité (Bruhn 2011; Bruhn 2013; Kaplan, Piedra et Seira 2007).
- En Colombie, l'introduction d'un guichet unique a réduit le délai d'enregistrement d'une entreprise de 55 jours à moins de 9 jours et les frais d'enregistrement de 20 pour cent, ce qui a entraîné une augmentation de 5 pour cent des enregistrements d'entreprises dans 6 grandes villes où les données administratives ont été analysées (Cárdenas et Rozo 2007).
- Au Pérou, une réforme des licences municipales à Lima a imposé l'affectation d'une seule personne de contact à chaque propriétaire d'entreprise et la réduction des frais d'enregistrement, ce qui a fait passer le nombre d'enregistrements d'entreprises de 1 758 l'année précédant la réforme à 8 517 l'année suivante, dont 75 pour cent étaient auparavant informelles; et 25 pour cent, nouvellement créées. Cependant, la majorité des nouvelles licences délivrées étaient provisoires, et de nombreuses entreprises ne les ont pas renouvelées après leur expiration au bout d'un an. Le nombre d'inscriptions a de nouveau chuté, pour atteindre 3 500 deux ans après la réforme (Mullainathan et Schnabl 2010).

Source: D'après Bruhn et McKenzie 2014; Van Elk *et al.* 2014.

► **Liste de contrôle 5.7. Mécanismes intégrés de prestation de services**

- Les obstacles géographiques et administratifs à la couverture pourraient-ils être éliminés par l'introduction ou l'expansion de services à guichet unique?
- Les mécanismes intégrés de prestation de services, tels que les guichets uniques ou les guichets uniques pour les services publics, sont-ils déjà efficaces dans le pays? Comprennent-ils l'accès à la protection sociale? Sinon, pourraient-ils être ajoutés aux mécanismes de prestation de services existants ou nouvellement créés?
- Comment faudrait-il organiser les mécanismes de coordination et de suivi des services à guichets uniques pour garantir la prestation efficace et efficiente des services?

► Lectures supplémentaires sur les mécanismes intégrés de prestation de services

- BIT 2016h. [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.](#)
- BIT 2021e. [Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners.](#)
- BIT et GNUD, 2016. [UNDG social protection coordination toolkit: coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors.](#)
- AISS 2016b [Lignes directrices de l'AISS en matière de communication des administrations de sécurité sociale.](#)
- AISS 2016a. [Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture.](#)
- RNSF 2017. [Extending coverage: Social protection and the informal economy.](#)

5.5 Conventions collectives d'enregistrement ou d'assurance

Les conventions collectives d'enregistrement peuvent constituer un moyen pratique de dépasser certains des obstacles à l'extension de la couverture et de faciliter les procédures administratives en ayant recours à une organisation de travailleurs (syndicat, coopérative ou association de producteurs ruraux) en tant qu'intermédiaire entre les travailleurs et l'institution de sécurité sociale. Ces conventions permettent aux travailleurs à leur propre compte de conclure des accords d'assurance collective ou de groupe avec un régime d'assurance sociale, à condition d'appartenir à une organisation capable d'agir comme un partenaire efficace dans le cadre de ces accords [TA] [TI].

Par exemple, l'association AMUSSOL (Asociación Mutual de Servicios Solidarios), soutenue par les syndicats en **République dominicaine**, facilite l'accès des travailleurs indépendants et d'autres catégories de travailleurs vulnérables au régime public d'assurance sociale (voir encadré 5.26).

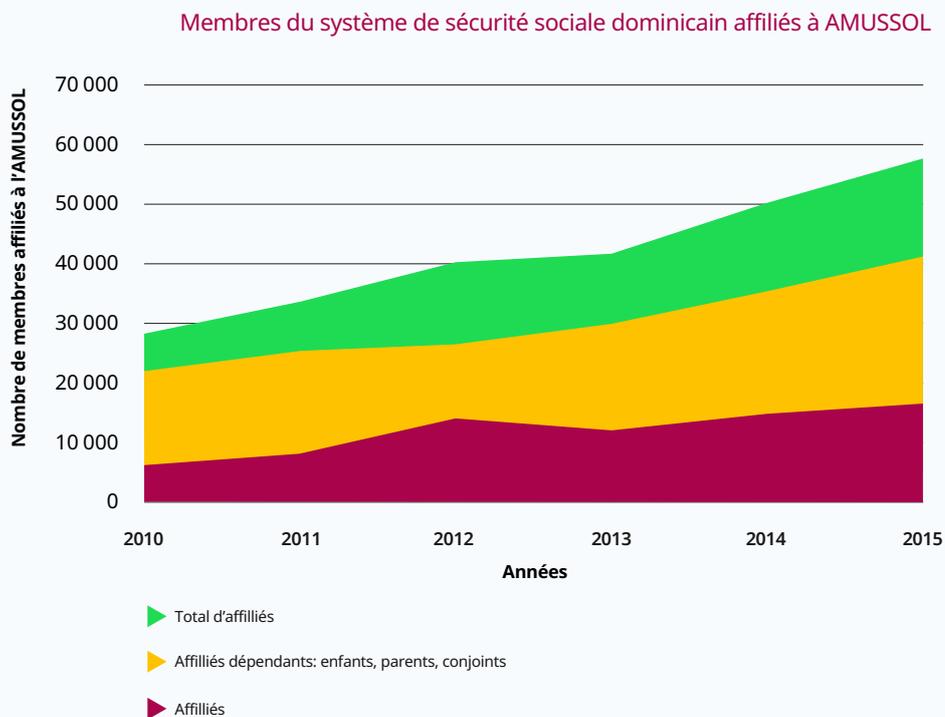
Normalement, l'organisation est responsable du regroupement et de l'enregistrement des travailleurs et du recouvrement des cotisations préalablement négociées auprès de ses membres, qu'elle transfère ensuite à l'institution d'assurance sociale. Elle travaille en coopération avec l'institution étatique responsable de la gestion du régime d'assurance sociale. De cette façon, les procédures d'enregistrement et de paiement sont organisées et conduites par l'organisation, tandis que les membres bénéficient des prestations accordées par les assurances sociales. Ainsi, les procédures sont simplifiées pour les travailleurs, et les coûts d'administration de la sécurité sociale sont réduits. L'expérience montre que ce mécanisme peut avoir des effets très favorables dans les zones rurales, en particulier chez les travailleurs indépendants organisés du secteur agricole (Durán Valverde et al. 2013). De plus, ces organisations peuvent largement contribuer au renforcement de la voix et de la liberté d'action des travailleurs organisés (Daza 2005). En plus de faciliter la couverture de la sécurité sociale, l'organisation en coopératives peut être synonyme d'amélioration de la reconnaissance juridique, du renforcement de l'efficacité et de la sécurité économiques et de la constitution d'une base d'accès au crédit (Durán Valverde et al. 2013).

Cependant, ce mécanisme nécessite l'existence d'une organisation rurale désireuse et capable de prendre en charge la gestion et la conduite des activités liées à l'affiliation de ses membres aux programmes de sécurité sociale. Il conviendra aussi de trouver des mécanismes pour garantir l'égalité des chances et éviter la discrimination, qui pourrait notamment résulter de certaines relations (de pouvoir) au sein d'une communauté.

Il existe des exemples de conventions collectives d'enregistrement auprès des régimes publics d'assurance sociale en Équateur (régime d'assurance sociale pour les paysans, voir encadré 4.9), au **Costa Rica** (voir encadré 5.27), en Argentine et en Colombie.

► **Encadré 5.26. AMUSSOL: extension de la couverture de protection sociale aux travailleurs indépendants et informels en République dominicaine**

En République dominicaine, la loi n° 87-01 prévoit que les travailleurs indépendants doivent être couverts par un régime subventionné au titre du Système dominicain de sécurité sociale (SDSS), mais le régime n'a pas encore été mis en œuvre. Afin de faciliter la couverture de ces travailleurs, l'AMUSSOL a été fondée en 2005 à l'initiative de la *Confederación Autónoma Sindacal Clasista*, qui travaille en collaboration avec 129 organisations de travailleurs informels (syndicats, coopératives ou associations). En tant qu'«employeur virtuel», l'AMUSSOL fonctionne comme un intermédiaire pour les travailleurs éligibles au régime contributif subventionné, mais qui en sont exclus en pratique, et collecte les cotisations de sécurité sociale de ses membres (moyennant une cotisation de 1 pour cent pour le service rendu) et les transfère vers le SDSS. Les membres de l'AMUSSOL ont ainsi accès à la couverture de sécurité sociale de l'assurance-maladie pour eux-mêmes et leur famille, ainsi qu'à la couverture des accidents du travail, aux pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant et à l'assurance en cas d'accidents sur le lieu de travail, tout en ayant accès à un fonds de retraite. L'AMUSSOL couvre près de 60 000 personnes aujourd'hui.



Source: D'après WSM, 2016.

Lorsque les régimes publics d'assurance sociale ne sont pas disponibles, l'assurance collective avec un régime privé est une autre solution pour assurer la protection des travailleurs non couverts, comme l'assurance collective par l'intermédiaire d'une coopérative de ramasseurs de déchets (*Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat*) parrainée par la municipalité de la ville de Pune, en Inde, en reconnaissance de la valeur des services des ramasseurs de déchets pour les citoyens (Chikarmane et Narayan 2005).

► Encadré 5.27. Costa Rica: Conventions collectives d'assurance avec les agriculteurs

Au Costa Rica, les travailleurs à leur propre compte, y compris les agriculteurs, peuvent adhérer à des organisations et conclure des conventions collectives d'assurance avec le système d'assurance sociale depuis 1984.

Pour s'inscrire, l'organisation dépose une demande auprès du système d'assurance sociale, accompagnée d'une documentation attestant sa personnalité juridique et son numéro d'associé. Une fois l'organisation accréditée, la procédure de négociation commence. Seuls les travailleurs à leur propre compte et ceux exerçant des activités conformes à la nature de l'organisation peuvent participer. L'organisation négocie également des cotisations de groupe avec le conseil d'administration. Elle est chargée de percevoir les cotisations préalablement négociées auprès des assurés et de les transférer, avec un rapport mensuel, à l'institution d'assurance sociale (Caisse costaricienne de sécurité sociale (CCSS)). Le conseil d'administration de la CCSS est responsable de l'établissement des directives générales, de l'approbation des augmentations des barèmes de cotisation et du règlement des conflits de force majeure. Les personnes affiliées à une convention collective ont les mêmes droits que les travailleurs salariés. L'accord peut être résilié avec un préavis de trois mois par l'une des parties y souscrivant dans le délai d'un an.

Les niveaux de cotisation sont fixés en fonction de l'activité productive spécifique exercée par les travailleurs de l'organisation inscrits et en fonction de la capacité contributive du groupe enregistré. Ils sont établis sur la base de revenus de référence spécifiques et réguliers pour certains membres, plutôt que selon des catégories de revenus comme dans le cas de l'inscription individuelle. Au sein d'une même organisation, différents barèmes de cotisation sont établis pour les membres individuels. L'organisation décide elle-même du barème le plus adapté au revenu de la personne. Ces barèmes sont périodiquement vérifiés par des inspecteurs.

Ce mécanisme a eu un impact favorable sur le développement rural au Costa Rica, en particulier pour les travailleurs à leur propre compte organisés dans le secteur agricole et les agricultrices. En plus d'améliorer l'accès aux régimes d'assurance sociale, il constitue un outil de renforcement de la cohésion sociale et des capacités organisationnelles et politiques des agriculteurs organisés en coopératives et en associations.

Source: D'après Durán Valverde *et al* 2013.

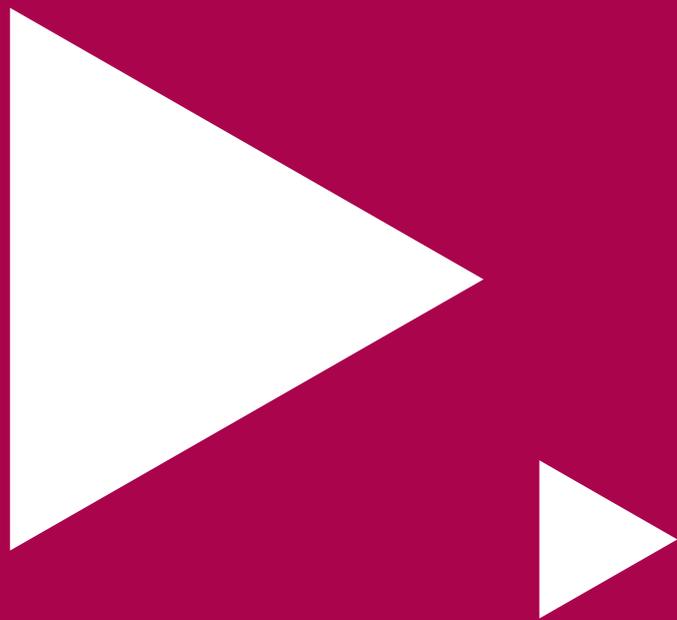
► Liste de contrôle 5.8. Enregistrement collectif ou conventions d'assurance

- Les conventions collectives d'enregistrement pourraient-elles faciliter l'enregistrement des travailleurs et garantir l'accès aux prestations?
- Quelles organisations existantes (syndicat, coopérative, association de producteurs ruraux) seraient éventuellement intéressées et capables de conclure des conventions collectives d'enregistrement ou d'assurance pour leurs membres?
- Quels ajustements des procédures administratives faut-il appliquer pour permettre un enregistrement collectif ou des conventions d'assurance avec l'institution de sécurité sociale?
- Si les régimes publics d'assurance sociale ne sont pas disponibles pour répondre aux besoins des travailleurs, d'autres formes d'assurance sont-elles disponibles?



▶ 6

**Faciliter le recouvrement
des cotisations et les
mécanismes de financement**



► Questions clés

- Comment déterminer les cotisations d'une manière mieux adaptée aux besoins des travailleurs dans l'économie informelle afin de tenir compte de leurs revenus souvent faibles et irréguliers?
- Comment faciliter le paiement des cotisations pour les travailleurs et les employeurs, ainsi que pour l'administration de la sécurité sociale?
- Comment des catégories de revenus différenciées peuvent-elles faciliter l'établissement et le calcul des cotisations? Comment les établir?
- Comment la subvention des cotisations grâce aux fonds publics pour certaines catégories de travailleurs peut-elle faciliter l'extension de la couverture?

► Messages clés

- Les revenus faibles et irréguliers constituent des obstacles importants à l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle. Les politiques visant à étendre la couverture de la sécurité sociale devront relever ces défis: a) en adaptant le mode de détermination des cotisations; b) en facilitant les mécanismes de paiement des cotisations; ou c) en combinant des mécanismes de financement non contributifs et contributifs.
- Adapter le mode de détermination des cotisations peut faciliter la couverture des travailleurs dans l'économie informelle, notamment: en redéfinissant les revenus de référence pour le calcul des cotisations; en utilisant les catégories de cotisation pour déterminer le revenu perçu; en utilisant des mécanismes simplifiés de cotisation et de paiement des impôts («monotaxe»); ou en envisageant des revenus de référence autres que les salaires.
- Faciliter le paiement des cotisations favorise l'extension de la couverture, notamment grâce à: l'extension des points d'accès pour le paiement des cotisations; la fourniture d'un soutien individualisé pour déclarer les cotisations; la mise en place de cotisations d'assurance sociale unifiées; ou l'adaptation des calendriers de délai de recouvrement des cotisations.
- Pour les travailleurs dont les capacités contributives sont limitées, il peut être nécessaire de combiner des mécanismes de financement non contributifs et contributifs pour assurer une couverture universelle et une viabilité financière.

6.1 Quels sont les principaux enjeux liés au recouvrement et au financement des cotisations?

L'un des principaux obstacles à la couverture de la sécurité sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle est le paiement des cotisations aux régimes d'assurance sociale et autres régimes contributifs pour différentes raisons: a) des revenus faibles et une capacité contributive limitée, b) des revenus irréguliers; et c) l'absence d'employeur.

6.1.1 Revenus faibles et capacité contributive limitée

De nombreux travailleurs et employeurs dans l'économie informelle génèrent de faibles revenus qui leur permettent tout juste de joindre les deux bouts. De nombreuses personnes actuellement non couvertes par la protection sociale vivent dans la pauvreté ou risquent de basculer dans la pauvreté et ont une capacité contributive limitée.

Les personnes occupant un emploi temporaire (en particulier les journaliers), en situation de sous emploi ainsi que les travailleurs indépendants qui exercent une activité de subsistance sont particulièrement vulnérables. Parmi les travailleurs indépendants (souvent à leur propre compte et travailleurs familiaux

aidants), les risques de pauvreté sont élevés: près de 70 pour cent des travailleurs indépendants dans le monde vivent dans des ménages pauvres, et ce pourcentage dépasse 80 pour cent en Afrique subsaharienne (Cho, Robalino et Watson 2014; Gindling et Newhouse 2014).

6.1.2 Revenus irréguliers

Un autre enjeu de l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle réside dans le fait que de nombreux régimes d'assurance sociale sont construits autour de la notion de travailleur dans une relation de travail claire et stable, bénéficiant de salaires réguliers et d'un contrat à long terme.

Cependant, de nombreux travailleurs dans l'économie informelle ont des revenus irréguliers, associés à des formes d'emploi à forte insécurité d'emploi (comme le travail occasionnel), à la saisonnalité (en particulier dans le cas des travailleurs agricoles) ou au travail indépendant. Les travailleurs et les entreprises dans l'économie informelle peuvent également être plus fortement touchés par des chocs imprévus qui peuvent entraîner une perte (complète) de revenus, comme des catastrophes naturelles. En outre, l'emploi informel est souvent caractérisé par un niveau élevé de mobilité en termes de statut d'emploi (entre emploi dépendant et indépendant), secteur d'emploi (par exemple entre construction et agriculture), voire entre emploi formel et informel. La variabilité du revenu vient parfois du décalage entre le moment où le travail est effectué et celui où le paiement est reçu. Pour ces raisons, les travailleurs et les entreprises dans l'économie informelle ne sont pas toujours en mesure de s'acquitter d'une cotisation de même montant en même temps (AISS 2012, p. 33).

6.1.3 Le défi de la double contribution

Un troisième défi pour l'extension de la couverture est le fait que de nombreux travailleurs dans l'économie informelle, en particulier ceux qui travaillent à leur propre compte, ne peuvent pas compter sur le soutien d'un employeur pour le paiement des cotisations.

Dans le cas des travailleurs indépendants, les régimes d'assurance sociale peuvent prévoir une couverture obligatoire ou volontaire, mais dans bien des cas, ils ne sont pas toujours en mesure de payer le montant total des cotisations, qui dans de tels cas, ne peuvent pas être partagées entre les travailleurs et les employeurs (AISS 2012).

Outre une capacité financière limitée, de nombreux travailleurs indépendants ne disposent pas non plus de capacités suffisantes pour gérer le paiement régulier des cotisations. Des procédures de déclaration et de paiement complexes, longues et coûteuses peuvent constituer un autre obstacle à la formalisation et à la participation aux régimes de sécurité sociale. Des défis similaires découlant de capacités financières et administratives limitées s'appliquent également à certaines MPE.

6.1.4 Employeurs multiples

Si un travailleur a des relations de travail avec plusieurs employeurs, il sera difficile d'identifier les obligations respectives de chaque employeur, ou l'administration d'assurance sociale ne sera peut-être pas en mesure de gérer plusieurs employeurs. Cette situation peut affecter les travailleurs à temps partiel ayant plus d'un emploi, les travailleurs occasionnels, les travailleurs temporaires ou les travailleurs intérimaires (BIT 2016e). Dans bien des cas, les travailleurs ayant plus d'un employeur ne sont pas du tout couverts ou sont partiellement couverts par un employeur principal, mais sous déclarent leurs revenus totaux et, par conséquent, ne bénéficient pas du niveau de prestations auquel ils devraient avoir droit.

6.1.5 Solutions envisageables

Bien que les trois défis susmentionnés entravent l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle, de nombreux pays ont trouvé des solutions, et leurs expériences sont décrites dans ce chapitre.

Les travailleurs et les employeurs ne peuvent pas toujours verser des cotisations mensuelles régulières, mais suivent d'autres calendriers de paiement des cotisations (voir section 6.3.4). Il est possible de calculer les cotisations non pas sur la base des revenus mensuels, mais sur d'autres valeurs de référence (voir section 6.2.1). S'il est parfois difficile d'avoir recours à des mécanismes réguliers de recouvrement des cotisations, il convient d'envisager des mécanismes simplifiés (voir section 6.2.4). Cependant, dans certains cas, une capacité contributive limitée nécessite de trouver d'autres ressources pour garantir la couverture de ces groupes, comme l'utilisation des ressources publiques pour financer entièrement ou partiellement la couverture des personnes à faible revenu (voir section 6.4).

► Liste de contrôle 6.1. Principaux défis concernant les mécanismes de recouvrement et de financement des cotisations

- Quels sont les principaux défis concernant les mécanismes de collecte et de financement des cotisations?
- Dans quelle mesure les faibles revenus et la capacité contributive limitée affectent-ils négativement la couverture de sécurité sociale? Quels groupes sont particulièrement touchés? Des études spécifiques ont-elles été menées pour évaluer leur capacité contributive?
- Dans quelle mesure les écarts de protection sociale sont-ils liés à la volatilité des revenus? Existe-t-il des mécanismes spécifiques pour faciliter le recouvrement des cotisations pour les travailleurs dont les revenus sont irréguliers?
- Existe-t-il des mécanismes pour garantir la couverture de sécurité sociale des travailleurs à leur propre compte et d'autres catégories de travailleurs indépendants? Existe-t-il des mécanismes en place pour assurer la sécurité sociale des travailleurs qui ont plusieurs employeurs?
- Le mécanisme de recouvrement des cotisations est-il suffisamment simple pour les travailleurs informels et les MPE?

6.2 Adapter le mode de détermination des cotisations

Pour faciliter la couverture de la sécurité sociale des travailleurs et des employeurs dans l'économie informelle, une des solutions consiste à adapter le mode de détermination des cotisations. Cela peut faciliter le dépassement, en particulier pour les travailleurs à revenu faible et instable pour lesquels il est difficile de calculer les cotisations d'assurance sociale en fonction d'un pourcentage du salaire mensuel. Pour les travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte, ces mécanismes d'adaptation sont particulièrement pertinents, puisque le partage des cotisations entre les travailleurs et les employeurs est impossible pour eux et qu'ils doivent donc eux-mêmes assumer la totalité de la cotisation (défi de la double cotisation) (AISS 2012).

Ces mesures peuvent également remédier aux difficultés rencontrées par de nombreux travailleurs dans l'économie informelle, telles que les difficultés d'estimation, de preuve et de documentation de leur niveau exact de rémunération, ce qui entrave encore le calcul des niveaux de cotisations. Par conséquent, le calcul des cotisations sur la base du revenu (mensuel) peut être complexe et erroné (AISS 2012).

Les méthodes de calcul doivent donc être aussi simples que possible pour faciliter la préparation des déclarations des employeurs et des assurés et éviter les erreurs de l'administration de la sécurité sociale. Il convient de veiller à ce que les assurés comprennent bien le calcul des cotisations et des niveaux de prestations attendus, en mettant par exemple un outil de calcul en ligne à leur disposition.

Diverses approches ont été développées pour répondre aux enjeux de la fluctuation des revenus et de l'estimation des revenus aux fins du calcul des taux de cotisation. Ces approches visent à réduire les informations qui doivent être fournies par la personne assurée ou l'employeur et ainsi à faciliter ou éliminer la préparation des déclarations tout en facilitant le calcul et l'enregistrement des cotisations pour les administrations de sécurité sociale (AISS 2012).

Le tableau 6.1 résume les avantages et les inconvénients de chaque approche qui peut être utilisée seule ou en association avec d'autres.

► **Tableau 6.1. Différentes options pour déterminer les niveaux de cotisations: avantages et inconvénients**

Dimension	Avantages	Inconvénients
En tenant compte des revenus trimestriels ou annuels plutôt que mensuels	<ul style="list-style-type: none"> + peut faciliter la couverture des personnes dont les revenus sont irréguliers; + limite le nombre de déclarations devant être préparées par la personne assurée; + facilite la tenue des registres des institutions de sécurité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> - si un réajustement doit être effectué à la fin de l'année, un personnel bien formé sera essentiel, ce qui augmentera les coûts administratifs du système.
Cotisations uniformes (paiements par capitation)	<ul style="list-style-type: none"> + règles simples; + facile à mettre en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> - solution moins précise et moins équitable que les autres, car elle ne tient pas compte de la capacité contributive.
Catégories de cotisations fondées sur les revenus	<ul style="list-style-type: none"> + facilitent ou éliminent la nécessité de préparer des déclarations de revenus (évite de prouver des revenus exacts); + facilitent les procédures administratives du système de sécurité sociale; + réduisent les erreurs dans le calcul des cotisations. 	<ul style="list-style-type: none"> - solution moins précise ou équitable pour déterminer le revenu (certaines personnes risquent de payer davantage qu'avec un pourcentage, tandis que d'autres risquent de payer moins).
Catégories de cotisations fondées sur des mesures indirectes	<ul style="list-style-type: none"> + facilitent ou évitent la préparation des déclarations de revenus (évite de prouver des revenus exacts); + réduisent les erreurs dans le calcul des cotisations (plus facile à déterminer que le revenu); + déclaration de revenus non nécessaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - solution moins précise que celle des catégories fondées sur les revenus; - peuvent obliger le personnel à se déplacer sur les lieux de travail ou le domicile des personnes assurées, ce qui pourrait entraîner des coûts supplémentaires

6.2.1 Redéfinir le revenu de référence

Le mode de détermination des cotisations de sécurité sociale selon les revenus mensuels n'est pas adapté à tous les travailleurs dans l'économie informelle qui sont confrontés à une forte volatilité des revenus sur une base quotidienne ou saisonnière. Il conviendra d'adapter les revenus de référence à la situation du groupe cible.

Pour certaines catégories d'employeurs et de travailleurs, la détermination des cotisations sur une base annuelle ou trimestrielle peut faciliter la couverture pour les employeurs, les travailleurs et l'administration de la sécurité sociale. Par exemple, le régime fiscal brésilien *Simples Nacional*, qui couvre les microentreprises, n'exige qu'un seul paiement par an (voir encadré 6.1).

► **Encadré 6.1. Faciliter la couverture des micro et petites entreprises et des travailleurs indépendants au Brésil (Simples Nacional et Microempendedor Individual)**

La réglementation fiscale simplifiée pour les MPE a été introduite au Brésil par la loi fédérale Simples n° 9317 en 1996 et réformée par l'introduction de Simples Nacional en 2007. Ce régime fiscal permet aux entreprises éligibles de déposer une seule déclaration fiscale annuelle simplifiée, au lieu de déclarations fiscales mensuelles pour 8 taxes différentes. Les MPE dont le revenu annuel brut est inférieur à 3,6 millions de reais peuvent utiliser cette option. Les microentrepreneurs comptant au maximum 1 employé peuvent utiliser le mécanisme MEI (voir encadré 4.13), qui autorise le paiement forfaitaire de 7 taxes et cotisations de sécurité sociale différentes.

Concernant la préparation des déclarations, les cabinets comptables accompagnent gratuitement le microentrepreneur pour la première déclaration fiscale. Les paiements peuvent être effectués en ligne, par l'intermédiaire des casas lotéricas (unités qui concluent des contrats avec la banque fédérale Caixa et dispensent ses services à l'échelle municipale) ou des banques. Elles peuvent être effectuées mensuellement ou trimestriellement en fonction de la situation des travailleurs (revenus fluctuants ou saisonniers).

Entre 2009 et 2018, le nombre de MPE enregistrées est passé de près de 3 millions à 5 millions. Le régime de «monotaxe» a également facilité la formalisation des travailleurs; les entités enregistrées sous ce régime auraient employé 10,6 millions de travailleurs en 2017, soit un quart de tous les employés au Brésil. La principale motivation pour participer à ce régime est d'accéder à la sécurité sociale.

Source: BIT 2019e; Santiago 2018b.

Pour d'autres catégories de travailleurs, à savoir ceux du secteur agricole, les cotisations saisonnières, notamment dans le régime de pension en milieu rural du **Brésil** (voir encadré 6.5) sont plus appropriées.

Pour d'autres catégories de travailleurs, tels que les commerçants indépendants ou les chauffeurs, un calendrier de collecte des cotisations hebdomadaire ou quotidienne est plus adapté. Des mécanismes permettant le dépôt et le transfert de très petites quantités peuvent faciliter leur couverture. Par exemple, les boîtes de collecte des cotisations utilisées dans le programme AlkanSSSy aux **Philippines** (voir encadré 6.2) permettent aux travailleurs de cotiser sur une base hebdomadaire, voire quotidienne. De même, les mécanismes de paiement numérique qui permettent de transférer de petites sommes par téléphone mobile comme dans le programme *Mbao* du Kenya (voir encadré 6.16) facilitent la couverture de certaines catégories de travailleurs.

► **Encadré 6.2. Mécanisme de recouvrement innovant pour les cotisations des travailleurs indépendants: le programme AlkanSSSy aux Philippines**

Le programme AlkanSSSy des Philippines a introduit un mécanisme innovant pour faciliter le recouvrement des cotisations pour les travailleurs ayant des revenus irréguliers en 2011. Avec l'appui des associations de travailleurs informels (groupes du secteur informel), des boîtes de collecte de cotisations individuelles ont été introduites pour permettre aux travailleurs d'économiser de petites sommes quand ils ont de l'argent disponible, et pour déposer quotidiennement ou hebdomadairement de petits montants. Ces sommes sont ensuite comptabilisées et relevées sur une base mensuelle, à l'aide de rapports de transactions de paiement générés par ordinateur. Les boîtes de collecte sont installées sur les lieux de travail ou à proximité des travailleurs, comme dans les terminaux de taxis locaux. À la fin du mois d'avril 2015, 107 091 travailleurs étaient couverts.

Source: D'après Damerau 2015; AISS 2015a.

► Liste de contrôle 6.2. Redéfinir le revenu de référence

- Si la détermination du revenu au niveau mensuel constitue un obstacle à la couverture pour les personnes à revenu irrégulier, serait-il possible de considérer les revenus annuels pour ces catégories de travailleurs? Comment les mécanismes d'évaluation des revenus et de fixation des cotisations pourraient-ils être adaptés aux besoins des personnes à revenus irréguliers?
- Quels mécanismes, le cas échéant, pourraient être mis en place pour que les ajustements tiennent compte des différences de revenus attendus et réels?

6.2.2 Cotisations uniformes (paiements par capitation)

Lorsque des paiements par capitation sont utilisés, la même cotisation uniforme forfaitaire est fixée pour tous les travailleurs d'une certaine catégorie. Les cotisations n'étant pas calculées en pourcentage du revenu, il n'est pas nécessaire de prouver les revenus exacts (AISS 2016a; AISS 2012). Les paiements par capitation peuvent être basés sur un revenu théorique moyen pour une certaine activité ou région. Par exemple, en Chine, le revenu moyen est fixé pour chaque région et utilisé pour calculer les cotisations (AISS 2012). Aux Philippines, PhilHealth offre la possibilité aux personnes non couvertes par une autre catégorie de cotiser en tant que «membres autonomes» et offre deux catégories de cotisations basées sur le revenu mensuel moyen¹, tout en laissant la possibilité de cotiser sur une base mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle.

Dans les régimes fondés sur le volontariat, il est courant d'établir un ou plusieurs niveaux de cotisations. Par exemple, en vertu de l'article 40 de la loi sur la sécurité sociale en Thaïlande, les travailleurs indépendants peuvent choisir entre trois catégories de cotisations avec différents niveaux de cotisations et différents régimes de prestations pour la maladie, les allocations familiales, les prestations de handicap, les prestations d'invalidité et de décès et une prestation de vieillesse forfaitaire (CESAP 2011; AISS 2012).

Bien que cette approche simplifie les procédures administratives, le niveau de cotisation doit être soigneusement fixé. Il doit être suffisamment faible pour permettre la couverture des personnes dont les capacités contributives sont limitées, mais suffisamment élevé pour garantir au moins un niveau de prestations de base sans compromettre la viabilité financière du régime, à moins que le gouvernement concerné ne s'engage à ce que les ressources nécessaires soient disponibles pour assurer une large couverture.

6.2.3 Catégories de cotisations

De nombreux pays utilisent aussi de larges catégories de cotisations pour les catégories de travailleurs dont le suivi des revenus exacts est impossible. Cette approche permet une différenciation en fonction de la capacité contributive du travailleur, mais ne nécessite pas de preuve exacte du niveau de revenu (Durán Valverde et al. 2013, p. 17). Elle est particulièrement adaptée à l'extension de la couverture aux travailleurs indépendants. Les catégories de cotisations peuvent être définies en fonction du revenu perçu ou de mesures indirectes pour le revenu perçu (voir ci-dessous).

Le revenu de la personne assurée est évidemment pertinent pour décider du niveau et du taux de cotisation (et d'éventuelles subventions pour les groupes à faible revenu). Au **Costa Rica**, des taux de cotisation différents sont appliqués pour les différentes catégories de revenus (voir encadré 6.3), tandis qu'à **Cabo Verde** les mêmes taux sont appliqués pour tous les groupes de revenus (voir encadré 6.4).

¹ Les personnes qui gagnent jusqu'à 25 000 pesos philippins cotisent 200 pesos par mois, soit 2 400 pesos par an. Les personnes qui gagnent 25 000 pesos et plus versent 300 pesos par mois ou 3 600 pesos par an.

► **Encadré 6.3. Costa Rica: Catégories de cotisations pour les travailleurs indépendants – taux de subvention inversement proportionnels à la capacité contributive**

Au Costa Rica, l'assurance sociale obligatoire pour les travailleurs indépendants utilise des catégories contributives. En fonction des revenus du travailleur indépendant, l'État subventionne une partie de sa cotisation pour atteindre un total de 11 pour cent du revenu mensuel pour la santé et de 7,75 pour cent pour l'assurance-retraite. Pour faciliter le calcul du revenu, les travailleurs indépendants sont regroupés en différentes catégories de revenu sur la base du salaire minimum national. Afin de déterminer le revenu de référence, ils sont tenus de présenter une preuve de leurs revenus et dépenses des six derniers mois, ainsi qu'une déclaration de revenus et d'autres formulaires et certificats administratifs.

Taux de cotisation (%) tranche de revenu	Assurance-maladie			Assurance-retraite		
	Contributeurs	État	Total	Contributeurs	État	Total
Jusqu'à 110 000 CRC	3,75	7,25	11,00	4,25	3,50	7,75
de 110 001 CRC à 2 SM	5,50	5,50	11,00	6,00	1,75	7,75
de 2 SM à moins de 4 SM	6,25	4,75	11,00	6,25	1,50	7,75
de 4 SM à moins de 6 SM	7,25	3,75	11,00	6,50	1,25	7,75
de 6 SM à moins de 8 SM	8,25	2,75	11,00	6,75	1,00	7,75
de 8 SM à moins de 10 SM	9,50	1,50	11,00	7,25	0,50	7,75
Plus de 10 SM	11,00	0,00	11,00	7,75	0,00	7,75

Note: SM est le salaire minimum pour les travailleurs non qualifiés, fixé à 206 045 colons costariciens (CRC) (368,80 dollars É.-U.) en janvier 2010.

Ce mécanisme de financement tient compte du fait que les travailleurs indépendants constituent un groupe très hétérogène, ce qui permet à l'État de subventionner les personnes à faible revenu.

Entre 2005 et 2009, la proportion de travailleurs indépendants contribuant à l'assurance-maladie ou à la pension sociale est passée de 30,5 à 59,9 pour cent dans le cas de l'assurance-maladie et de 15,9 à 44,8 pour cent dans le cas de l'assurance-retraite.

Source: Durán Valverde et al. 2013; site Web de la [Caja Costarricense de Seguro Social](#).

Le principal inconvénient est que l'augmentation progressive du niveau des cotisations, qui n'est pas strictement proportionnelle au niveau des revenus, peut avoir des effets dysfonctionnels. Ainsi, une personne dont les revenus augmentent peut passer d'une catégorie à une autre et voir ses cotisations de sécurité sociale augmenter, et sa situation serait bien moins favorable qu'avant l'augmentation des revenus, ce qui pourrait avoir comme effet de dissuader les travailleurs de gagner plus ou celui d'encourager la sous-déclaration de revenus.

Certains pays utilisent des mesures indirectes pour estimer les revenus perçus et déterminer la capacité contributive du travailleur, lorsqu'il est difficile de l'établir directement. L'utilisation de mesures indirectes peut faciliter le calcul des cotisations et réduire la nécessité de préparer des déclarations pour la personne assurée. Ces mesures indirectes peuvent par exemple concerner la taille du terrain ou de l'entreprise, le nombre d'employés, la valeur d'un bien immobilier ou le type d'activité exercée. Habituellement, plusieurs de ces mesures sont combinées.

Dans le régime de pension en milieu rural du **Brésil**, les catégories de cotisations pour les agriculteurs indépendants sont établies en fonction de la superficie des terres et du nombre d'employés, tandis que les catégories de cotisation des travailleurs salariés sont basées sur leur salaire (voir encadré 6.5).

► **Encadré 6.4. Cabo Verde: Libre choix de la catégorie de cotisation pour les indépendants**

Dans le régime obligatoire de sécurité sociale du Cabo Verde pour les travailleurs indépendants, le taux de cotisation est fixe et s'élève à 19,5 pour cent du revenu de référence qui correspond au salaire minimum pour les travailleurs du secteur public. Le taux de cotisation de 19,5 pour cent du revenu est inférieur au taux de cotisation total de 25 pour cent du salaire des travailleurs salariés, mais supérieur au taux de cotisation des salariés de 8 pour cent, qui complète le taux de cotisation patronale de 17 pour cent (2013). *Base de cotisation des travailleurs indépendants: montants des cotisations pour le calcul de la catégorie 2009 (pour le revenu de référence de 13 986 escudos)*

Catégorie de revenu de référence	Formule	Contribution
1	1 x revenu de référence x 19,5 %	2730
2	2 x revenu de référence x 19,5 %	5460
3	3 x revenu de référence x 19,5 %	8190
4	4 x revenu de référence x 19,5 %	10920
5	5 x revenu de référence x 19,5 %	13650
N	n x revenu de référence x 19,5 %	n x 13 986 x 19,5 %

Les prestations accordées aux travailleurs indépendants correspondent à celles octroyées aux travailleurs salariés pour les événements suivants: invalidité, vieillesse, survivants, maternité, paternité et maladie. Pour recevoir des prestations de vieillesse, le travailleur doit avoir cotisé pendant au moins quinze ans, tandis que, pour les prestations d'invalidité et de survivants, le travailleur doit avoir cotisé pendant au moins cinq ans.

Source: Durán Valverde *et al.*, 2013; Durán Valverde, Pacheco et Borges Henriques 2012.

► **Encadré 6.5. Régime de pensions en milieu rural du Brésil: établissement de différentes catégories de cotisations pour les travailleurs agricoles**

Dans le régime de pensions en milieu rural du Brésil, les travailleurs ruraux sont classés en trois catégories pour lesquelles des règles de cotisation différentes sont établies: les salariés, les contributeurs individuels et les «assurés spéciaux» (*segurados especiais*).

- Les employés sont classés en trois catégories de revenus, auxquelles s'appliquent différents taux de cotisation (8 à 11 pour cent du revenu de référence).
- Les contributeurs individuels incluent les agriculteurs indépendants avec des terres d'une superficie de plus de 4 *módulos fiscais* (1 *módulo fiscal* désigne une surface de 5 à 110 hectares, en fonction des municipalités) qui emploient des travailleurs à durée déterminée. Les contributeurs individuels peuvent choisir le taux de cotisation. Ils peuvent cotiser à hauteur de 20 pour cent du salaire mensuel minimum ou verser une cotisation minimale fixée à 11 pour cent de leurs revenus. Le système offre la flexibilité d'augmenter ou de diminuer le pourcentage de cotisation à tout moment.
- La catégorie des «assurés spéciaux» fait référence aux agriculteurs de subsistance sans employés autres que les membres de la famille et dont la superficie des terres est inférieure à 4 *módulos fiscais*. Ils représentent 2,1 pour cent de la valeur totale des ventes de leurs produits (+0,2 pour cent pour le Service national d'apprentissage rural (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)) (Brésil sans date).

Les membres des trois catégories ont accès aux mêmes prestations que ceux du régime général de protection sociale. Leur pension est calculée sur la base du salaire minimum.

Parallèlement à d'autres efforts de la part de l'INSS, grâce à ce type de mécanisme de contribution différenciée, 1 travailleur indépendant sur 4 est protégé par le système d'assurance sociale.

L'admissibilité aux prestations est déterminée par le nombre d'années travaillées dans l'activité rurale, mais pas par le nombre d'années de cotisation.

Source: D'après Barbosa, 2010; Durán Valverde *et al.*, 2013; Schwarzer, 2003.

Au Niger, les taux de cotisation des chauffeurs de taxi au principal régime d'assurance sociale (couverture volontaire) sont basés sur une évaluation des revenus typiques pour différents profils d'activité (BIT 2016k).

En **Tunisie**, les catégories dépendent de l'activité exercée et de la taille de l'entreprise ou des terres (voir encadré 6.6). En Argentine, la loi visant à promouvoir le travail déclaré et à prévenir la fraude au travail prévoit des subventions pour une période définie pour les MPE, qui varient en fonction du nombre d'employés de l'entreprise (voir section 6.4). En République de Corée, le véhicule, le loyer ou la valeur de la maison d'une personne, entre autres facteurs, peuvent être utilisés pour déterminer la classe de revenu (AISS 2012).

► Encadré 6.6. Tunisie: Établissement des catégories de cotisations pour les travailleurs indépendants

En Tunisie, les travailleurs indépendants sont regroupés en 10 tranches de revenu concernant le groupe professionnel (médecin, commerçant, architecte, artisan) et la taille de l'entreprise ou de l'exploitation. L'échelle est basée sur les revenus moyens pour chaque profession, et les tranches de revenu varient de 1 à 18 fois le salaire minimum interprofessionnel ou le salaire agricole minimum. Les assurés doivent cotiser selon la tranche de revenu de cette échelle. Ils sont libres de cotiser sur la base d'une tranche de revenu plus élevée et peuvent demander à être regroupés dans une tranche inférieure, s'ils peuvent prouver que le revenu réel est inférieur au revenu fixé pour leur catégorie.

Les prestations fournies sont les mêmes que pour les travailleurs salariés et comprennent les prestations de vieillesse, d'invalidité, de survivants, de maladie et de maternité.

Alors qu'en 2009 presque tous les Tunisiens qui travaillent dans les secteurs public et privé non agricoles étaient couverts par des régimes de sécurité sociale, dans le secteur informel – en particulier parmi les travailleurs agricoles ou indépendants – la couverture était encore inférieure à 50 pour cent. Les travailleurs encore exclus sont principalement les travailleurs agricoles occasionnels et saisonniers (travaillant moins de 45 jours par trimestre pour le même employeur), les travailleurs domestiques et les pêcheurs des zones rurales.

Source: D'après Ben Cheikh 2013; Chaabane 2003; Olivier 2009.

► Liste de contrôle 6.3. Catégories de cotisation

- L'utilisation de catégories de cotisations pourrait-elle aider à surmonter les difficultés auxquelles sont confrontés les travailleurs à revenu instable?
- Comment ces catégories de cotisations pourraient-elles être déterminées et quelles implications auraient-elles sur la fixation des niveaux de prestations?
- Comment les catégories de cotisations pourraient-elles être prises en compte dans le calcul des droits aux prestations?

6.2.4 Mécanismes simplifiés de cotisation et de paiement des taxes (mécanismes de «monotaxe») [TMP] [TI]

Les mécanismes de «monotaxe» offrent la possibilité à certaines catégories de MPE et de travailleurs à leur propre compte de verser un paiement forfaitaire (mensuel) plutôt que diverses cotisations fiscales et sociales. Le niveau des cotisations diffère généralement selon les catégories de revenus. Si la participation aux mécanismes de «monotaxe» est généralement volontaire, des procédures plus simples et, dans certains cas, des taux de cotisation plus bas rendent également ces mécanismes attractifs pour les catégories éligibles de travailleurs indépendants et de microentreprises. Le subventionnement des régimes de «monotaxe» vise à fournir des incitations à la formalisation des entreprises, en partant du principe que, au fur et à mesure de la croissance de ces entreprises, elles pourront par la suite assumer les cotisations fiscales et sociales à un niveau normal.

L'un des principaux avantages de ces mécanismes est qu'ils facilitent le paiement des cotisations de sécurité sociale et des impôts, compte tenu des capacités administratives limitées des microentrepreneurs et des MPE, qui peuvent constituer un obstacle considérable à la formalisation. Les mécanismes de «monotaxe» réduisent la nécessité de tenir des registres comptables et facilitent la déclaration des revenus et les paiements aux différents sous systèmes de sécurité sociale et sous-systèmes fiscaux.

L'exemple de l'Uruguay montre que les mécanismes de «monotaxe» peuvent conduire à une nette augmentation de la couverture de sécurité sociale des travailleurs indépendants et des microentreprises (voir encadré 6.8).

Au Brésil, le mécanisme *Simples National* a contribué à une augmentation de l'enregistrement et à un recouvrement plus efficace des impôts (voir encadrés 6.1 et 6.7). Entre son lancement en 2007 et 2012, le nombre de MPE enregistrées a presque doublé, passant de 2,5 millions à 4,4 millions. Des études confirment également que 32 pour cent des entrepreneurs déclarent que *Simples National* a réduit leur charge fiscale totale. Les recettes fiscales ont considérablement augmenté, passant de 8,3 milliards à 46,5 milliards de reais au cours de la même période alors que de nombreuses petites entreprises ont rejoint le secteur formel (BIT 2014e).

Alors que les exemples les plus importants de mécanismes de «monotaxe» ont été mis en œuvre en Argentine, en Uruguay et au Brésil en 1998, 2001 et 2006, respectivement (voir encadré 6.7), d'autres pays ont également mis en œuvre ce type de mécanismes ou envisagent de le faire, notamment la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Maroc, la République de Moldova, le Sénégal et la Serbie.

Comment les régimes de «monotaxe» peuvent-ils faciliter les procédures de paiement?

Dans bien des pays, les obligations fiscales et contributives exigent divers paiements à différents sous-systèmes à différents niveaux de gouvernement (municipal, régional et étatique) et à différentes institutions de sécurité sociale, souvent selon des méthodes de calcul et des calendriers de paiement différents (BIT 2014h). La combinaison de différentes cotisations en un seul paiement simplifié facilite donc le processus de paiement (voir encadré 6.7).

► Encadré 6.7. Mécanismes de monotaxe: simplification des procédures de paiement

En **Argentine**, les contributeurs *monotributo* peuvent effectuer un seul paiement au lieu de versements à quatre systèmes différents. Les paiements doivent être effectués chaque mois avant le 20 du mois suivant en espèces, en ligne ou par carte de crédit. Les contributeurs n'ont pas à soumettre de déclaration assermentée concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les impôts sur le revenu et n'ont pas à tenir de registres comptables. Ils doivent procéder à une «autocatégorisation» dans l'un des 11 groupes contributifs tous les quatre mois, ce qui est soumis à la vérification de l'entité responsable.

Au **Brésil**, les entreprises peuvent déposer une seule déclaration fiscale annuelle simplifiée au lieu des différentes déclarations fiscales et de sécurité sociale qu'elles devaient présenter auparavant aux niveaux municipal, étatique et fédéral. Au lieu de payer chaque impôt ou cotisation séparément et selon différentes méthodes de calcul et calendriers de paiement, les contribuables paient en une seule fois grâce au *Plan Simples*.

En **Uruguay**, les petites entreprises qui entrent dans la catégorie de la «monotaxe» peuvent choisir entre payer une «monotaxe» sur les revenus générés par leurs activités ou payer les cotisations ordinaires de sécurité sociale et les impôts normaux. Les cotisations de «monotaxe» sont collectées par la BPS, qui transfère la part fiscale à l'autorité fiscale et utilise la part de cotisation pour financer les prestations de sécurité sociale pour les membres affiliés au régime et leurs familles.

Source: D'après BIT 2014e; BIT 2014h; Van Elk *et al.* 2014; et sources nationales.

De plus, l'établissement d'un montant de cotisation fixe pour un petit nombre de catégories de cotisants réduit la nécessité de fournir régulièrement des déclarations de revenus détaillées. Au lieu de cela, une estimation du revenu et la classification dans le groupe contributif adéquat sont suffisantes.

Comment les obligations de paiement sont-elles évaluées?

Dans certains pays, la classification en catégories de cotisations est généralement basée sur le revenu annuel des travailleurs indépendants ou des microentreprises et le nombre de leurs employés, voire la superficie des terres utilisées et la consommation d'électricité (voir tableau 6.2).

► **Tableau 6.2. Catégories de cotisations dans le cadre des régimes de «monotaxe» de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay**

	Argentine	Brésil	Uruguay
Limites de revenu annuel pour la participation	34 520 dollars É.-U. 51 780 dollars É.-U. pour les entreprises qui vendent des marchandises	Microentrepreneurs: 20 000 dollars É.-U. Microentreprises: 120 300 dollars É.-U. Petites entreprises: 1,2 million dollars É.-U.	Entreprises individuelles: 15 793 dollars É.-U. MPE: 26 321 dollars É.-U.
Limites du nombre d'employés	Aucune limite (l'inscription comme employeur et des relevés mensuels simplifiés concernant le nombre et les salaires des employés sont requis)	Microentrepreneurs: 1 Microentreprises: 5	Uniquement les entreprises sans salariés (mais jusqu'à deux ou trois partenaires dans le cas des entreprises familiales)
Critères pris en compte pour déterminer les cotisations	En fonction du chiffre d'affaires annuel, de la superficie du terrain utilisé et du niveau d'énergie électrique consommée	Cotisations progressives: selon le groupe de revenu (MEI, MPE), un pourcentage différent sur le revenu est fixé	Entreprises individuelles: selon l'inclusion du conjoint et les prestations fournies (santé incluse ou non) MPE: selon le nombre de partenaires
Niveau de cotisation	Selon la catégorie: de 429 à 3 090 pesos argentins (de 50,5 à 363,6 dollars É.-U.)	Microentrepreneurs: 5 pour cent du salaire minimum Microentreprises: 3 à 5 pour cent des revenus bruts Petites entreprises: 5,4 à 8,6 pour cent des revenus bruts	Selon la catégorie, inclusion du conjoint/des enfants et des prestations fournies: montant fixe de 541 à 2 924 ARS (de 21,6 à 117 dollars É.-U.)
Taxes et cotisations remplacées	Impôt sur le revenu, TVA et cotisations de sécurité sociale au système de santé et de retraite	8 (7 jusqu'en 2014) impôts différents (5 fédéraux, 1 étatique et 1 taxe municipale) et 1 cotisation de sécurité sociale	Tous les impôts et cotisations de sécurité sociale
Prestations offertes	Soins de santé (régime général), pension minimum	Mêmes prestations d'assurance sociale que les salariés	Toutes les prestations de sécurité sociale, à l'exception de la protection contre le chômage; l'affiliation à l'assurance-maladie est volontaire; couverture volontaire pour le conjoint et les enfants

Source: Amarante et Perazzo 2013; BIT 2014e; BIT 2014h; Van Elk *et al.* 2014; et sources nationales

Les trois pays ont mis en place des régimes spéciaux pour les travailleurs indépendants ou les microentreprises les plus modestes. L'Argentine et l'Uruguay ont mis en œuvre le régime social de «monotaxe», et le Brésil a établi le régime MEI, grâce auxquels les cotisants bénéficient de réductions supplémentaires de cotisations.

Quelles branches de sécurité sociale sont couvertes?

Les mécanismes de «monotaxe» peuvent donner accès à une gamme de prestations de sécurité sociale. En Argentine, le mécanisme de «monotaxe» est lié à la couverture d'assurance-maladie et aux pensions, mais limité aux pensions minimales. Le mécanisme de «monotaxe» du Brésil donne accès à toutes les prestations d'assurance sociale. En Uruguay, le mécanisme de «monotaxe» donne accès à toutes les prestations de sécurité sociale, à l'exception des prestations de chômage. L'objectif étant d'encourager l'affiliation et de répondre aux problèmes des revenus faibles, les cotisations de sécurité sociale sont assez flexibles. Si la cotisation pour la retraite est obligatoire, l'affiliation au régime d'assurance-maladie est volontaire. L'entrepreneur peut également choisir de verser des cotisations volontaires pour inclure ses enfants et son conjoint (voir tableau 6.2).

Les mécanismes de «monotaxe» peuvent remplacer un large éventail de différents impôts et cotisations de sécurité sociale. Plus les taxes et cotisations sont incluses, plus l'effet de facilitation des procédures de paiement sera important pour le cotisant et plus l'incitation à participer sera forte. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le système doit être coordonné entre les différentes institutions.

Quelle capacité administrative est nécessaire pour mettre en œuvre des mécanismes de «monotaxe»?

Les mécanismes de «monotaxe» exigent la coordination entre les différentes institutions de sécurité sociale et l'administration fiscale, voire différents niveaux de gouvernement (municipal, étatique, fédéral). Une entité est généralement responsable de la collecte du paiement, puis du transfert de la part convenue aux différentes institutions et autorités. En **Uruguay**, par exemple, les cotisations sont collectées par la BPS, qui transfère ensuite la part correspondant aux paiements des impôts à l'administration fiscale (voir encadré 6.8).

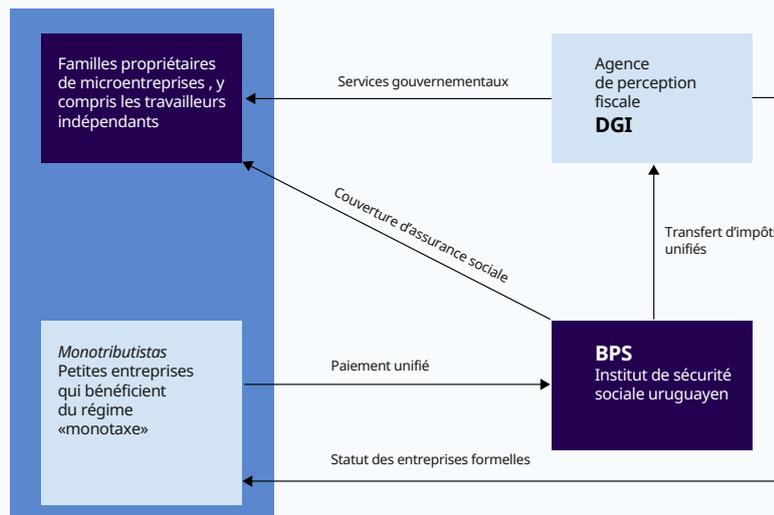
La combinaison des cotisations de sécurité sociale et des impôts nécessite une coordination entre les institutions de sécurité sociale et les administrations fiscales et les différents niveaux de gouvernement (municipal, régional, étatique). Par exemple, l'introduction des *Simples Nacional* au Brésil a nécessité une coopération plus étroite entre les États et les municipalités, y compris l'adaptation de la législation au niveau de l'État et des accords signés avec le Secrétariat fédéral des recettes publiques². Au niveau municipal, la même procédure était requise en matière de taxes sur les services.

Cette meilleure coordination entre les administrations fiscales et les institutions de sécurité sociale joue un rôle important dans la mise en place de régimes de recouvrement simplifiés et unifiés pour les petits cotisants et l'extension de la couverture aux travailleurs indépendants et aux travailleurs des MPE. Elle encourage ainsi la formalisation et améliore la couverture de sécurité sociale.

² Au Brésil, avant l'introduction du *Simples Nacional*, les États et les municipalités prélevaient les impôts directement, entre autres sur la circulation des marchandises et des services de transport et de communication inter-États et intercommunaux.

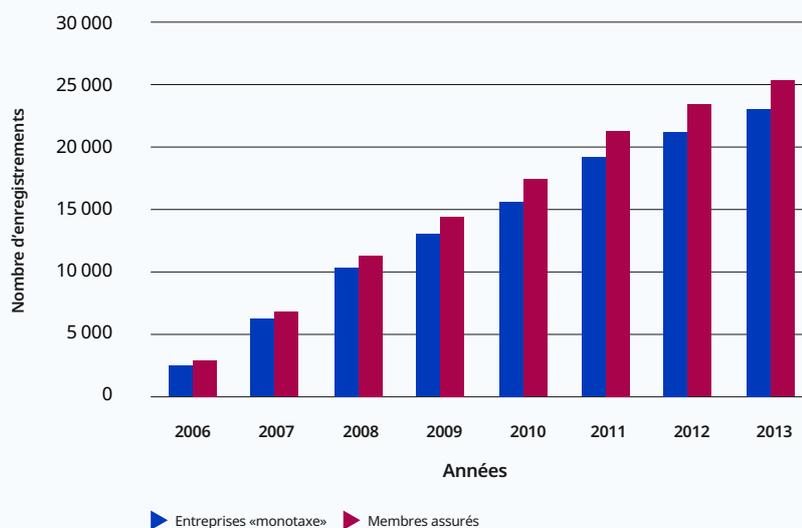
► **Encadré 6.8. Administration du régime de «monotaxe» en Uruguay**

Les travailleurs indépendants et les petites entreprises éligibles peuvent choisir entre payer une «monotaxe» (*monotributo* ou cotisation unifiée) sur les revenus générés par leurs activités ou payer des cotisations et des taxes régulières de sécurité sociale (à l'exception des taxes à l'importation). Les paiements «monotaxes» sont collectés par la BPS, qui est également responsable du transfert de la part correspondant aux paiements des impôts à l'administration fiscale.



L'introduction et l'expansion des mécanismes de «monotaxe» ont conduit à une extension significative de la couverture de la sécurité sociale parmi les microentreprises. Alors que moins de 3 000 microentreprises étaient assurées en 2009, leur nombre avait presque triplé en 2013, donnant lieu à une nette amélioration du niveau de sécurité sociale des propriétaires de microentreprises et de leurs travailleurs.

Institut uruguayen de sécurité sociale: enregistrement des entreprises «monotaxe» et des membres assurés



Source: D'après BIT 2014h; Naranja Sotelo 2014.

► **Liste de contrôle 6.4. Mécanismes simplifiés de paiement des cotisations et des impôts**

- Des mécanismes simplifiés de paiement des cotisations et des impôts pourraient-ils permettre de dépasser les contraintes auxquelles sont confrontés les travailleurs indépendants et les microentreprises?
- Quels mécanismes pourraient être utilisés pour évaluer les obligations de paiement?
- Quelles branches de la sécurité sociale pourraient être incluses dans ces mécanismes?
- Quelle capacité administrative est nécessaire pour mettre en œuvre des mécanismes de «monotaxe»?
- Si le subventionnement des cotisations et des impôts pour les revenus faibles est prévu, comment pourrait-il être financé? (voir section 6.4)

6.2.5 Prendre en compte d'autres valeurs de référence (autres que les revenus) pour déterminer les cotisations

Il est parfois impossible de calculer les cotisations en fonction des revenus. Par exemple, dans les secteurs où de nombreux travailleurs sont généralement employés occasionnellement pendant une courte période (souvent une seule journée) et où le taux de rotation des travailleurs est très élevé, des approches plus souples peuvent faciliter la couverture des travailleurs les plus vulnérables. D'autres facteurs, tels que des relations de travail peu claires, peuvent entraver davantage la couverture des travailleurs.

Un exemple de cette situation est le secteur de la construction, dans lequel bon nombre de travailleurs sont embauchés par des sous-traitants et des recruteurs pour des jours ou des semaines seulement. L'une des approches employées pour assurer un niveau essentiel de couverture de sécurité sociale pour les travailleurs de la construction a été de fixer les cotisations non pas sur la masse salariale, mais plutôt sur la valeur globale du projet de construction afin d'assurer la couverture de tous les travailleurs impliqués dans ce projet (BIT 2015h). En **Inde**, en vertu de la loi de 1996 pour la protection des travailleurs du bâtiment et de la construction, 1 à 2 pour cent de la valeur des projets de construction est acheminée vers les fonds de protection sociale des travailleurs de la construction, qui couvrent les travailleurs qui cotisent pour les accidents du travail, l'accès aux soins de santé (par l'intermédiaire du régime *Rashtriya Swasthya Bima Yojana* (RSBY)) et les pensions (voir encadré 6.9).

Une situation similaire existe dans d'autres secteurs où le travail à court terme et occasionnel est répandu, comme les professions artistiques (arts du spectacle). En Uruguay, les travailleurs de ce secteur peuvent s'inscrire au Registre national des artistes et accéder à la sécurité sociale grâce au mécanisme de «monotaxe» (voir section 6.2.4) (Ortiz 2016).

En **Allemagne**, un modèle adapté de financement de l'assurance sociale a été trouvé pour couvrir les artistes indépendants et les publicistes grâce à la couverture obligatoire de la *Künstlersozialkasse* (KSK), la sécurité sociale des artistes et des publicistes (voir encadré 6.10). En reconnaissance de la valeur de l'art et de l'édition pour la société, le modèle oblige les entreprises qui passent des contrats avec des artistes indépendants et des publicistes à payer une cotisation globale d'un certain pourcentage de la valeur totale des contrats à la KSK pour compléter la cotisation des travailleurs et une subvention gouvernementale.

L'exemple allemand est une solution intéressante pour un secteur à forte prévalence de «contractants dépendants» (voir encadré 6.11). La méthode pour calculer la cotisation globale en pourcentage de la valeur totale des contrats reconnaît la responsabilité des entreprises contractantes en tant qu'«employeur», tout en facilitant le paiement des cotisations au moyen d'une cotisation globale, plutôt que des cotisations individualisées. Cependant, cette solution ne peut être appliquée que dans des secteurs et des contextes où la conformité des entreprises contractantes peut être effectivement assurée.

► **Encadré 6.9. Fonds d'aide sociale aux travailleurs de la construction en Inde**

Le gouvernement central indien a obligé les États fédéraux en 1996, avec la loi pour la protection des travailleurs du bâtiment et de la construction, à créer des conseils tripartites pour protéger ces travailleurs, qui offrent une gamme de prestations de protection sociale aux travailleurs et à leurs familles par l'intermédiaire de fonds de prévoyance pour les travailleurs. Bien que l'ensemble des prestations varie d'un État à l'autre, la plupart comprennent: des pensions de vieillesse (payables après 60 ans); une assistance immédiate en cas d'accident; la couverture des frais médicaux pour le traitement des maladies graves ou en cas d'accident pour les travailleurs et leurs familles; une assurance-maladie pour tous les autres besoins médicaux; et le paiement garanti des prestations de maternité aux femmes.

Ces fonds sont financés par une cotisation nominale (forfaitaire) du travailleur, combinée à un prélèvement ou «taxe spéciale» de 1 à 2 pour cent de la valeur totale des projets de construction au fonds de prévoyance. La responsabilité du paiement de la taxe incombe à l'entrepreneur principal, mais tous les travailleurs impliqués dans le projet, y compris ceux employés par des sous-traitants, sont éligibles aux prestations. En liant la principale source de financement à la valeur du projet plutôt qu'aux revenus des travailleurs individuels, les fonds de prévoyance pour les travailleurs répondent à certains des défis en matière de couverture des travailleurs du secteur de la construction, à savoir la relation complexe entre l'entrepreneur et les différents niveaux de sous-traitants, mais aussi les difficultés liées à la couverture des travailleurs qui travaillent pour une courte période avec le même employeur. Bien que la mise en œuvre de ces fonds varie d'un État à l'autre, certains États (Kerala, Tamil Nadu, Madhya Pradesh) ont atteint des taux de couverture de 70 à 99 pour cent des travailleurs de la construction. Dans certains États, comme le Tamil Nadu, le succès est lié à la forte implication des syndicats. Par exemple, le Syndicat des travailleurs de la construction Panchayat compte au total 520 000 travailleurs, dont 60 pour cent travaillent dans l'économie informelle et près de 20 pour cent sont des femmes. Ce syndicat s'est activement engagé pour les fonds de prévoyance pour les travailleurs et pour le droit à la sécurité sociale des travailleurs informels.

Dans certains États, des fonds de prévoyance similaires existent dans d'autres secteurs de l'économie, notamment pour les transports et les travailleurs agricoles. Ils reposent tous sur le principe de la levée de fonds grâce à une redevance sur la valeur de la production, de la vente ou de l'exportation des biens et des services.

Source: D'après Kalpana 2019; Newitt, Usher et McLeish 2014.

► **Encadré 6.10. Allemagne: Künstlersozialkasse, la sécurité sociale des artistes et des publicistes [TI]**

En Allemagne, depuis 1983, les artistes indépendants (musiciens, acteurs, graphistes) et les publicistes (journalistes) sont obligatoirement couverts par la KSK, à condition de gagner plus de 3 900 euros par an (ou moins en début de carrière). La KSK gère les cotisations versées par les membres et transfère leurs cotisations aux régimes d'assurance-retraite et d'assurance-maladie et soins de longue durée.

Les indépendants du régime paient le même taux de cotisation que les salariés (50 pour cent du taux de cotisation total) sur la rémunération perçue. La part patronale de la cotisation (50 pour cent) est financée par une subvention gouvernementale (20 pour cent) et une cotisation globale des entreprises qui engagent régulièrement des artistes indépendants, des publicistes, des journalistes, telles que les maisons d'édition, les théâtres, les stations de radio et de télévision, les galeries d'art et les sociétés de publicité et de relations publiques (30 pour cent). La cotisation globale représente 5,2 pour cent de la rémunération totale versée aux artistes indépendants et aux publicistes.

De cette façon, la KSK assure la couverture des travailleurs de ce secteur, dont l'emploi est généralement caractérisé par le travail occasionnel à court terme et hors d'une relation de travail régulière.

Source: D'après des informations du site Web de la [KSK](#).

► Encadré 6.11. Contractants dépendants: définition et enjeux

Selon la Classification internationale d'après la situation du statut dans la profession (ICSE-18), les contractants dépendants sont des travailleurs à but lucratif et sont donc exposés à un risque économique élevé (similaire aux travailleurs indépendants ou aux employeurs des entreprises de marché non constituées en société), mais ils ont peu d'autorité sur l'organisation de leur travail, c'est-à-dire qu'ils dépendent toujours d'une autre personne ou unité économique pour l'organisation de leur travail ou pour l'accès au marché (tout comme les employés). Les contractants dépendants peuvent dépendre: a) d'un seul client (par exemple, un graphiste travaillant exclusivement pour une entreprise); b) d'un seul fournisseur de matériaux (par exemple, lorsqu'un travailleur à domicile est sous-traité pour préformer les travaux d'assemblage et que le matériel de production est fourni par le commerçant); ou c) d'un intermédiaire pour l'accès aux clients (par exemple, un chauffeur accompagnateur travaillant sur une plateforme numérique). Dans ces situations, le client, le fournisseur ou l'intermédiaire exercent un contrôle similaire sur leurs conditions de travail en tant qu'employeurs. Par conséquent, les conditions d'emploi des contractants dépendants ressemblent à un emploi rémunéré.

Il importe de prévenir la classification erronée de l'emploi pour garantir que les employeurs ne transfèrent pas indûment les risques économiques sur les travailleurs et évitent les responsabilités liées aux contrats de travail formels, y compris la protection du travail et la protection sociale. Il est donc essentiel de préciser si les contractants dépendants sont engagés dans une relation de travail, conformément à la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, de l'OIT.

Source: D'après CIST 2018a; CIST 2018b; BIT 2019d.

► Liste de contrôle 6.5. Autres revenus de référence pour déterminer les cotisations

- Dans les secteurs à forte prévalence de travail occasionnel et à taux de roulement élevé, des formes alternatives de revenus de référence pourraient-elles être envisagées?
- Quelles sont les options de revenus de référence, autres que les gains? Elles pourraient inclure la valeur totale des contrats dans un certain secteur.
- Les régimes d'assurance sociale existants pourraient-ils intégrer d'autres revenus de référence dans leurs opérations? Si oui, comment?
- Comment assurer l'équité entre les différentes catégories de travailleurs dans un tel contexte?
- Comment garantir la conformité dans un tel cadre?

6.3 Faciliter le paiement des cotisations

De nombreux employeurs et travailleurs dans l'économie informelle rencontrent des difficultés pratiques pour payer les cotisations d'assurance sociale, et ce pour différentes raisons:

- Les travailleurs à leur propre compte, ainsi que certaines autres catégories de travailleurs indépendants, ne disposent pas nécessairement des compétences informatiques, des connaissances ou du temps nécessaires pour fournir, préparer, traiter et envoyer les informations demandées et effectuer des paiements (AISS 2012) [TI].
- Les employeurs, en particulier dans les MPE, n'ont pas toujours la capacité administrative ou les connaissances nécessaires pour préparer des déclarations et effectuer des paiements. [TMP]
- Pour les personnes vivant dans des régions éloignées – souvent des travailleurs agricoles – les procédures de paiement peuvent exiger du temps et des coûts supplémentaires pour les déplacements, car elles sont souvent privées d'un accès aux lieux de paiements [TA].

Sur le plan administratif, le fait de devoir déclarer des revenus et effectuer des paiements à différents sous-systèmes de sécurité sociale (et sous-systèmes fiscaux) peut être difficile et coûteux pour de nombreux microentrepreneurs et MPE. Il est donc pertinent de réduire la charge et les coûts du règlement des cotisations. Il existe différentes approches et technologies pour y parvenir (voir tableau 6.3).

► **Tableau 6.3: Approches pour faciliter les procédures de déclaration et de paiement**

Dimension	Avantages	Inconvénients
Extension du nombre de bureaux de sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ► fait gagner du temps et des frais de déplacement aux assurés; ► fournit un soutien individuel dans la préparation des déclarations. 	<ul style="list-style-type: none"> ► coûts d'investissement élevés pour l'administration de la sécurité sociale; ► coûts de fonctionnement élevés pour l'administration de la sécurité sociale.
Services en ligne	<ul style="list-style-type: none"> ► peuvent fournir une large gamme de services; ► réduisent les coûts et le temps de préparation de la déclaration et des paiements (il n'est pas nécessaire de se rendre dans un bureau); ► facilitent l'administration des cotisations de sécurité sociale; ► faibles coûts de fonctionnement pour les administrations de sécurité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> ► peuvent ne pas être la méthode adéquate pour tous les groupes; ► pas de support direct; ► peuvent nécessiter des coûts d'investissement élevés.
Service de téléphonie mobile	<ul style="list-style-type: none"> ► peuvent être accessibles à davantage de groupes que les services en ligne, y compris dans les zones rurales; ► réduisent les coûts et le temps pour les personnes assurées pour effectuer les paiements; ► facilitent l'administration des cotisations pour les administrations de sécurité sociale; ► s'ils sont effectués par l'intermédiaire d'un opérateur téléphonique humain, ils peuvent être plus individualisés que les services en ligne; ► faibles coûts d'investissement pour les administrations de sécurité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> ► éventualité de services limités; ► peuvent coûter plus cher aux assurés que les services en ligne; ► si cela se fait par l'intermédiaire d'un opérateur téléphonique humain, les coûts d'exploitation sont élevés.
Accords des banques ou d'autres institutions	<ul style="list-style-type: none"> ► font gagner du temps et des frais de déplacement aux assurés; ► faibles coûts de fonctionnement pour l'administration de la sécurité sociale; ► faibles coûts d'investissement pour l'administration de la sécurité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> ► services limités, par exemple aucun accompagnement individuel dans la préparation des déclarations (exception: si les banques sont impliquées et jouent un rôle actif dans le recouvrement des cotisations).
Assistance gratuite/peu coûteuse pour la préparation des déclarations	<ul style="list-style-type: none"> ► facilite la déclaration des travailleurs assurés; ► réduit les erreurs, ce qui peut faire gagner du temps aux institutions de sécurité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> ► coûts élevés de fonctionnement pour l'administration de la sécurité sociale; ► parfois chronophage pour les assurés.

La stratégie doit être adaptée à:

- la situation du pays (capacité administrative; disponibilité de la technologie, y compris les banques de données centrales; ressources);
- la situation de chaque groupe ciblé (accès et utilisation d'Internet et des téléphones portables; capacité des citoyens à se rendre à un bureau ou dans une banque pour effectuer des paiements par rapport aux autres qui doivent trouver d'autres solutions; accès progressif à Internet).

Une combinaison de différentes approches est généralement nécessaire.

En général, la coordination entre les différents ministères/institutions (par exemple pour les mécanismes de «monotaxe») ou les différentes sociétés/institutions, telles que les banques et les kiosques, est essentielle. La collaboration avec des banques ou d'autres institutions pouvant prendre en charge le recouvrement des cotisations facilite l'accès des assurés tout en réduisant les coûts du système.

Faciliter les déclarations et les procédures de paiement réduit non seulement les coûts et les délais pour l'assuré, mais aussi pour les systèmes de sécurité sociale. Cependant, les cotisations doivent toujours pouvoir être calculées aussi précisément que possible pour éviter un sous-financement du système.

Les déclarations doivent être aussi faciles à comprendre que possible et ne pas exiger de nombreux documents justificatifs. Dans la mesure du possible, un soutien doit être fourni pour remplir les formulaires.

6.3.1 Extension des points d'accès pour le paiement des cotisations

Le paiement des cotisations peut être facilité en augmentant le nombre de points d'accès et en proposant d'autres canaux de paiement, tels qu'un nombre accru de points d'accès physiques, de plateformes en ligne et de services mobiles.

Points d'accès physiques

Pour éviter les frais et le temps de déplacement, les lieux où le paiement des cotisations peut être effectué doivent être proches du lieu de travail, ou du domicile des travailleurs, ou des entreprises concernées. Ces points de service décentralisés peuvent être des bureaux locaux de sécurité sociale. Une autre solution serait que les institutions de sécurité sociale intègrent les services de paiement des cotisations aux services proposés par d'autres institutions publiques déjà présentes dans la région ou concluent des accords avec des entités du secteur public ou privé, comme les bureaux de poste ou les agences bancaires locales. Ces services décentralisés peuvent comprendre la mise à disposition de points de paiement supplémentaires pour le paiement des cotisations et des prestations (banques, bureaux de poste). Les institutions de sécurité sociale peuvent également conclure des accords de services pour déléguer des services spécifiques à ces entités, par exemple pour fournir une assistance pour le calcul des cotisations ou enregistrer les paiements de cotisations dans une base de données centrale.

Ce type de partenariat peut réduire les coûts administratifs pour les institutions de sécurité sociale. À **Singapour** par exemple, les normes de service pour les membres et les bénéficiaires de la Caisse centrale de prévoyance prévoient l'augmentation des points d'accès disponibles pour ses membres. En plus des applications pour smartphones et d'une plateforme en ligne, ces points d'accès incluent des kiosques à journaux du secteur privé pour les personnes qui préfèrent ce mode de paiement des cotisations (AISS 2012).

Plateformes en ligne

Les procédures de déclaration et de paiement peuvent être considérablement facilitées par l'utilisation de services en ligne, tels que les relevés électroniques, les transferts d'argent en ligne et les plateformes en ligne qui fournissent une large gamme de services. Par exemple, le fait de pouvoir effectuer des paiements en ligne permet d'économiser du temps et des frais de déplacement. Certains pays ont mis en place des services en ligne plus complets, notamment pour le traitement des déclarations et des paiements, qui peuvent être calculés et effectués en ligne sans avoir à se rendre physiquement au bureau, comme en **Ouganda** (voir Encadré 6.13). PREVIRED au **Chili** est une plateforme en ligne qui vise à

simplifier la déclaration et le paiement des cotisations d'assurance sociale pour les MPE et les travailleurs indépendants (voir encadré 6.12). L'utilisation d'une plateforme en ligne exige une interface explicite et facile à comprendre.

► **Encadré 6.12. PREVIRED: Simplification des procédures de paiement et de déclaration au Chili**

Au Chili, PREVIRED a été lancé en 2001 dans le but d'offrir un portail d'entrée interactif unique aux processus de toutes les institutions de sécurité sociale du pays. Les membres peuvent effectuer un paiement intégré pour les cotisations de retraite, de santé, d'accidents du travail, d'allocations familiales et d'assurance-chômage. La plateforme est connectée à toutes les institutions bancaires financières et à certaines institutions non bancaires, telles que les sociétés de cartes de crédit, afin de faciliter les paiements en ligne. PREVIRED offre un service en ligne flexible et gratuit 24 h/24, et réduit ainsi la complexité des procédures de paiement et les coûts de transaction pour les utilisateurs.

Source: D'après BIT 2019e.

► **Encadré 6.13. Ouganda: Passer de la nécessité de se déplacer dans les bureaux aux déclarations électroniques**

Pour obtenir des informations sur leurs comptes de sécurité sociale, les membres de la Caisse nationale de sécurité sociale (NSSF) de l'Ouganda devaient auparavant se rendre dans les bureaux de la NSSF pour accéder à ses services. Les déclarations des membres n'étaient publiées que sur papier, et le suivi des réclamations nécessitait aussi de se rendre dans les bureaux de la NSSF. Cela était coûteux et peu pratique à la fois pour les membres et la NSSF, puisque les déplacements et les files d'attente étaient très longs.

Pour faciliter l'accès des membres à ses services et réduire les coûts de ses opérations, la NSSF a introduit des canaux électroniques de prestation de services, qui permettent aux membres de consulter leurs soldes de cotisations et de suivre le traitement de leurs demandes sur téléphone mobile, sur Internet et via une ligne gratuite gérée par le centre d'appels. La NSSF a mis à profit les ressources déjà existantes (site Web, réseaux téléphoniques, personnel requis et accès Internet à plein temps) et a ainsi réduit les coûts d'investissement nécessaires.

Pour avoir accès aux relevés électroniques, les clients doivent envoyer un courriel demandant un mot de passe et comprenant leur numéro NSSF à 13 chiffres, leur nom complet, leur date de naissance, les noms complets du père et de la mère et le nom de leur employeur. Dans les vingt-quatre heures, le système automatisé NSSF envoie un mot de passe à l'adresse e-mail du membre, qui n'a plus qu'à saisir son numéro de membre NSSF à 13 chiffres et le mot de passe sur le site Web et à se connecter. Une application mobile récemment lancée aide les membres à garder une trace de leurs cotisations.

En outre, la NSSF a introduit une plateforme SMS pour permettre aux membres d'accéder aux services sur leurs téléphones mobiles et ainsi réduire le temps et les frais de déplacement vers les bureaux de la NSSF. Les membres peuvent désormais envoyer un SMS à la NSSF et demander leur solde via leur téléphone portable. Aujourd'hui, plus de 270 000 membres inscrits utilisent la plateforme, ce qui a permis de réduire de 30 pour cent le nombre de clients sans rendez-vous en 2013-14.

Cela a facilité le processus pour les membres tout en réduisant les coûts administratifs de la NSSF: 46 pour cent des relevés sont désormais émis par voie électronique, ce qui signifie que 4 041 clients n'ont plus besoin de se déplacer chaque jour et que le personnel peut se consacrer à d'autres tâches administratives et ainsi améliorer son efficacité. Les commentaires des membres indiquent que les services électroniques sont rapides, économiques, conviviaux, pratiques et ont amélioré la prestation de services.

Source: D'après AISS 2011b, AISS 2014d; Waiswa et Okello-Obura 2014.



Name: Test User	
NSSF Number: 9999999999999	
Period: 30-04-2009 to 28-02-2015	
Grand TOTAL: 80,515,527	
Transactions:	
Contribution	30-04-2009
ABC Test Company	197,850
Contribution	31-05-2009
ABC Test Company	197,850
Contribution	30-06-2009
ABC Test Company	259,038

► **Encadré 6.14. Colombie: Formulaire intégré pour le règlement des cotisations**

La *Planilla Integrada Para Liquidación de Aportes* (Plateforme électronique pour le règlement des cotisations (PILA)) est une plateforme électronique permettant de régler les cotisations au système général de sécurité sociale. Elle fonctionne par l'intermédiaire d'un opérateur autorisé par Internet qui est connecté aux banques et au dépôt central du système de sécurité sociale. Elle peut être utilisée à la fois par les employeurs et les travailleurs indépendants et vise à faciliter l'accès des utilisateurs au système de sécurité sociale. Les utilisateurs peuvent effectuer des paiements à plusieurs sous-systèmes de sécurité sociale de manière unifiée. La PILA fait donc gagner du temps aux utilisateurs et aux autres personnes impliquées dans la procédure. Le paiement par l'intermédiaire de la PILA est obligatoire (décret 1931 de 2006). Les personnes ou les entreprises qui n'ont pas accès à un ordinateur ou à Internet peuvent avoir recours à une assistance et demander le règlement de leurs cotisations par téléphone à un opérateur téléphonique humain, qui enregistre les données, règle les cotisations et leur donne un numéro de formulaire et un code pour effectuer le paiement. Les paiements peuvent être annulés entre un et cinq jours après le règlement dans un établissement financier en espèces, par chèque, par carte de débit ou de crédit.

À la fin de l'année 2007, toutes les entreprises de plus de 30 salariés payaient les cotisations de sécurité sociale de leurs travailleurs par l'intermédiaire de la PILA. La plateforme a permis de renforcer l'efficacité du recouvrement et facilité l'accès des utilisateurs au système de sécurité sociale de la Colombie, tout en favorisant un suivi et une supervision efficaces grâce à la centralisation des paiements.

Source: Durán Valverde et al., 2013; Banque mondiale, 2007; Calderón, sans date.

De toute évidence, ces approches ne sont applicables que lorsqu'un accès à Internet est disponible et que les personnes concernées savent travailler avec des ordinateurs et sur Internet. Ce n'est pas toujours le cas, notamment dans les zones rurales et chez les personnes âgées. Cette approche doit donc être accompagnée d'autres moyens d'effectuer des paiements qui correspondent mieux à ces groupes, comme c'est le cas en **Colombie** (voir encadré 6.14).

Aux **Philippines**, les accords sur le niveau de service avec les banques ont facilité le paiement des cotisations (voir encadré 6.15).

Les services en ligne permettent aux assurés et au système de sécurité sociale de réaliser de grandes économies en matière de coûts et de temps. Cependant, ils doivent être faciles à utiliser et ne seront accessibles qu'à certaines personnes. Par conséquent, il convient de proposer d'autres solutions.

► **Encadré 6.15: Faciliter les paiements grâce au système bancaire aux Philippines**

Afin de faciliter le paiement des cotisations pour les travailleurs et les employeurs et réduire ainsi les coûts de transaction, le Système de sécurité sociale des Philippines (SSS) a conclu des accords avec des banques locales. Les contributeurs règlent leurs paiements sur la plateforme de services des banques. Ainsi, la gestion du recouvrement est transférée aux banques, ce qui permet au SSS de rester efficace et de réduire ses coûts administratifs.

Le SSS a également développé un système d'accord de débit automatique (ADA), qui permet aux affiliés de s'inscrire volontairement afin d'effectuer des paiements automatiques de cotisations et d'autres engagements avec l'institution, tels que le paiement de dettes sur des prêts (Ortega 2006). Les affiliés peuvent s'inscrire volontairement dans n'importe quelle banque qui offre ce service, ce qui permet à la banque d'effectuer des débits mensuels automatiques sur leur compte d'épargne ou leur compte chèque et de transférer les fonds au SSS pour payer leurs cotisations de sécurité sociale. L'inscription au système peut être effectuée en ligne dans la plupart des banques. Grâce à cette mesure, le SSS vise à réduire les frais de non-paiement ou de retard, puisque le débit bancaire a lieu le jour du paiement. En outre, le développement du système ADA réduit les coûts de transaction que les travailleurs doivent autrement prendre en charge pour effectuer le paiement mensuel de leurs cotisations à la sécurité sociale.

Source: Durán Valverde et al. 2013.

Services de téléphonie mobile

Les téléphones portables sont de plus en plus utilisés dans le monde, y compris dans les pays à faible revenu et les zones rurales. Dans certains contextes, les téléphones portables sont plus couramment utilisés que les ordinateurs. Par conséquent, les services de téléphonie mobile peuvent constituer une bonne alternative aux services en ligne dans certains pays ou pour certains groupes. Par exemple, en **Colombie**, les personnes privées d'un accès à Internet peuvent effectuer leurs paiements grâce à un opérateur téléphonique (voir encadré 6.14).

Les services de téléphonie mobile facilitent le paiement des cotisations ou l'accès aux soldes n'importe où dans le monde et à tout moment. S'ils passent par un opérateur téléphonique humain, les services sont plus individualisés que les services en ligne, même s'ils exigent des frais de fonctionnement pour le système. Les services sont plus limités que ceux proposés sur les plateformes en ligne. Les coûts impliqués pour les membres doivent également être évalués. Plusieurs pays ont mis en place ce type de service, par exemple le **Kenya** avec les transferts d'argent par téléphone portable du régime de retraite *MBao* (voir encadré 6.16) et l'**Ouganda** avec l'introduction de services SMS par la Caisse nationale de sécurité sociale (voir encadré 6.13).

► Encadré 6.16. Transfert d'argent par téléphone portable du régime de retraite *MBao* au Kenya [TI]

Le régime de retraite de *MBao* a été lancé fin juin 2011 après qu'une étude a montré que seulement 15 pour cent de la main-d'œuvre totale étaient couverts par un régime de retraite enregistré. Il s'agit d'un plan d'épargne sur compte individuel volontaire destiné aux travailleurs membres de différentes associations *jua kali* (artisans exploitant leur propre petite entreprise en plein air). Malgré son nom, le régime ne prévoit pas de pensions périodiques, mais des paiements forfaitaires qui peuvent être retirés avant que les personnes n'atteignent l'âge de la retraite. En 2018, la subvention *Inua Jamii* a été introduite et offre une pension universelle aux personnes âgées de 70 ans et plus.

La principale innovation du régime est la possibilité d'apporter une cotisation quotidienne minimale de 20 shillings kenyans grâce à un transfert par téléphone mobile (M-Pesa ou Airtel) permettant d'effectuer le paiement facilement, peu importe le lieu et l'heure, même dans les zones rurales reculées. Les membres doivent régler des frais d'inscription de 100 shillings kenyans et peuvent ensuite économiser au moins 20 shillings kenyans par jour, 100 par semaine ou 500 par mois, soit un total de 4 800 shillings kenyans (environ 47 dollars É.-U.) par an. Les frais de transaction représentent 10 pour cent de la valeur du montant transféré jusqu'à 25 shillings kenyans par transaction. En 2018, près de 100 000 personnes (soit près de 8 pour cent des 12 millions de membres des associations *jua kali*) étaient membres du plan.

Source: D'après AISS, 2011a; Kabare, 2018; Kwena et Turner, 2013.

Les services de téléphonie mobile peuvent être accessibles à un plus grand nombre de personnes, y compris dans les zones rurales, et peuvent donc constituer une bonne alternative ou un complément aux services en ligne. Cependant, ils sont généralement limités.

Il est essentiel de réduire les coûts afin de donner accès à ces services au plus grand nombre de membres possible et de fournir des instructions claires sur leur mode d'utilisation.

6.3.2 Fournir un soutien individuel dans la préparation des déclarations

La préparation des déclarations peut être facilitée en fournissant un soutien gratuit ou à faible coût au bureau de la sécurité sociale directement ou par l'intermédiaire de cabinets comptables, comme cela est le cas pour les microentrepreneurs au **Brésil** (voir encadré 6.1) ou au Japon. Ce soutien peut être fourni pour les premières déclarations ou à plus long terme, mais nécessite un certain investissement et, par conséquent, les coûts et les prestations doivent être soigneusement pris en compte [TMP] [TI].

Les conventions collectives d'enregistrement (voir section 5.5) peuvent également faciliter les procédures de paiement tant pour la personne assurée que pour l'administration de la sécurité sociale, car l'organisation joue un rôle d'intermédiaire en collectant les cotisations de ses membres et en les transférant à l'entité responsable de la sécurité sociale. Cela signifie que les membres n'ont pas à préparer de déclarations ou se déplacer pour régler leurs cotisations, mais sont contactés directement par l'organisation. Cependant, cela nécessite qu'une telle organisation existe et soit capable d'assumer les tâches liées au recouvrement des cotisations [TA].

► Liste de contrôle 6.6. Faciliter le recouvrement des cotisations

- Comment l'augmentation de solutions de paiement peut-elle faciliter le paiement des cotisations pour les travailleurs et les employeurs?
- Comment augmenter le nombre de points d'accès physiques pour le paiement des cotisations, en particulier dans les zones rurales?
 - Les structures gouvernementales existant au niveau de la région/du district/de la municipalité pourraient-elles être utilisées à cette fin?
 - Les bureaux de poste ou les banques publiques pourraient-ils être chargés de cette fonction?
 - Les virements bancaires pourraient-ils être facilités et garantis sans ou avec peu de frais supplémentaires?
- Comment des mécanismes de soutien individualisés pourraient-ils faciliter le paiement des cotisations pour certains groupes de travailleurs et d'entreprises?
 - Des mécanismes d'assurance collective pourraient-ils être envisagés pour faciliter la couverture de certains groupes de travailleurs?
- Si plusieurs systèmes de sécurité sociale existent dans le pays, les procédures de recouvrement des cotisations pourraient-elles être unifiées afin de réduire le nombre d'interactions que les employeurs et les travailleurs doivent établir avec plusieurs institutions pour le paiement des cotisations?
- Comment les services en ligne et mobiles pourraient-ils être utilisés pour faciliter la collecte des cotisations, en tenant compte de leur déploiement dans le pays?
 - Les services en ligne et mobiles pourraient-ils faciliter la vérification des obligations en matière de cotisations et des soldes de paiement?
 - Des mécanismes pourraient-ils être mis en place pour permettre aux assurés et aux employeurs de payer les cotisations grâce à des services en ligne et mobiles?
 - Quelles mesures peuvent être prises pour empêcher l'exclusion des personnes privées d'un accès aux services en ligne et mobiles et pour faciliter leur accès?
- Des cadres juridiques et des mécanismes d'application adéquats sont-ils en place pour garantir la protection des données personnelles et de la vie privée?

6.3.3 Cotisations d'assurance sociale unifiées

Certains pays ont mis en place des cotisations d'assurance sociale unifiées, de sorte que toutes les cotisations de sécurité sociale sont collectées par une seule institution de sécurité sociale, qui est ensuite chargée de transférer les fonds vers d'autres institutions. Cela facilite les procédures de paiement des cotisations en réduisant la complexité et en permettant aux travailleurs et aux employeurs d'interagir avec une seule institution au lieu de plusieurs régimes de sécurité sociale différents.

Les cotisations d'assurance sociale unifiées sont un outil pour faciliter l'extension de la couverture de sécurité sociale des travailleurs domestiques. En France et au Luxembourg, l'employeur verse le salaire net au travailleur domestique, remplit un formulaire de déclaration unique et l'envoie à la sécurité sociale, qui calcule le salaire brut et perçoit la cotisation de l'employeur. Tous les six mois, une déclaration indiquant les paiements effectués est envoyée au travailleur domestique et à l'employeur (BIT 2013a; BIT 2016). Des dispositions similaires existent dans d'autres pays; elles sont souvent combinées à la possibilité de déduire les cotisations de sécurité sociale du revenu imposable des travailleurs (voir encadré 7.10) [TD].

► Liste de contrôle 6.7. Cotisations d'assurance sociale unifiées

- Les cotisations sont-elles actuellement collectées en une seule cotisation unifiée? Les employeurs et les travailleurs interagissent-ils avec différentes institutions de sécurité sociale?
- Les cotisations unifiées pourraient-elles aider à surmonter certains des obstacles auxquels les travailleurs et les employeurs sont confrontés, en particulier les catégories de travailleurs qui risquent de ne pas être couvertes, comme les travailleurs des MPE, les travailleurs domestiques ou les travailleurs indépendants?
- Un système de cotisations unifiées pourrait-il être mis en place? Que faudrait-il mettre en place sur le plan de la coordination des institutions, de la gestion et des systèmes d'information?

6.3.4 Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations

Comme indiqué ci-dessus, la volatilité des revenus constitue l'un des principaux obstacles à la couverture d'assurance sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle.

Une plus grande flexibilité dans la programmation du recouvrement des cotisations peut aider à surmonter les obstacles à la couverture pour certaines catégories de travailleurs. Autoriser le paiement des cotisations selon des modèles saisonniers peut faciliter la couverture de l'assurance sociale, en particulier pour les travailleurs agricoles. Dans d'autres cas, des paiements hebdomadaires ou quotidiens peuvent être plus appropriés. Une plus grande flexibilité en ce qui concerne la réduction ou l'interruption temporaire des obligations en matière de cotisation peut faciliter la couverture des travailleurs dans l'économie informelle (voir tableau 6.4).

En établissant les calendriers de paiement des cotisations en fonction des revenus fluctuants et du travail non continu, il convient de toujours prendre en compte les difficultés administratives et financières que rencontre le système de sécurité sociale. Ainsi, les cotisations non continues représentent un coût pour les programmes et les systèmes et peuvent donc compromettre la durabilité et nécessiter des transferts ou des subventions provenant d'autres sources (voir section 6.4).

► **Tableau 6.4. Approches pour l'adaptation des périodes de paiement des cotisations**

Approche	Peut répondre ...	Implications
Permettre une plus grande flexibilité en ce qui concerne le calendrier des paiements des cotisations (trimestriels ou saisonniers; cotisations forfaitaires occasionnelles)	<ul style="list-style-type: none"> ► à la saisonnalité [TA] [TC]; ► aux revenus irréguliers [TI] [TMP]. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les cotisations doivent être bien enregistrées (un système informatique peut être nécessaire). ► Si une modalité de paiement différente (trimestrielle, annuelle) est convenue à l'avance, les institutions de sécurité sociale peuvent mieux anticiper. ► Le fait de prévoir des montants forfaitaires occasionnels ajoute à la complexité de l'enregistrement des cotisations et du calcul des droits. ► Les cotisations doivent être bien enregistrées (un système informatique peut être nécessaire). ► Les mécanismes de financement et de planification financière devront sans doute être adaptés à tout changement du niveau des cotisations.
Permettre que les niveaux de cotisation changent en fonction de la situation du travailleur, y compris la baisse des revenus	<ul style="list-style-type: none"> ► à la précarité [TA] [TC] [TD]; ► à la mobilité de la main d'œuvre [TA] [TC] [TI]; ► aux paiements différés pour le travail effectué [TI]. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les cotisations doivent être bien enregistrées (un système informatique peut être nécessaire). ► Les mécanismes de financement et de planification financière devront sans doute être adaptés à tout changement du niveau des cotisations.
Permettre de retarder ou d'interrompre le paiement des cotisations, ou de suspendre temporairement l'adhésion	<ul style="list-style-type: none"> ► à la précarité [TI] [TA] [TD]; ► à la mobilité de la main d'œuvre [TI] [TA]; ► à la saisonnalité [TC] [TA]; ► aux paiements différés pour le travail effectué [TI]. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Les données concernant le paiement et le non-paiement des cotisations doivent être bien enregistrées (un système informatique peut être nécessaire). ► Des réglementations adéquates doivent être en place pour définir des critères adéquats pour la durée maximale des mécanismes de suspension et de récupération. ► Les mécanismes de financement et de planification financière devront être adaptés aux déficits temporaires de cotisations.
Permettre de cotiser aux branches prioritaires de la sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ► aux faibles revenus [TI] [TA] [TD] [TMP]. 	<ul style="list-style-type: none"> ► L'exclusion de l'affiliation à certaines branches de la sécurité sociale implique un manque de couverture, sauf si d'autres mécanismes de protection sont disponibles.

Autoriser les paiements quotidiens, trimestriels, saisonniers ou annuels, ou les cotisations forfaitaires occasionnelles

Les cotisations mensuelles régulières ne sont pas toujours adaptées à tous les travailleurs et employeurs dans l'économie informelle. Il convient donc de s'efforcer de rendre les délais de paiement aussi souples que possible. Un certain nombre d'approches ont été utilisées, comme l'illustre le tableau 6.1.

Afin d'adapter les mécanismes de recouvrement des cotisations à la situation des travailleurs dans l'économie informelle, les calendriers de recouvrement des cotisations peuvent être espacés dans le temps. Ainsi les travailleurs pourraient verser des cotisations quotidiennes, trimestrielles ou annuelles, ou des cotisations forfaitaires supplémentaires et occasionnelles. Autoriser le versement des cotisations lorsque le revenu des travailleurs est le plus élevé peut faciliter la couverture de la sécurité sociale, en particulier pour les personnes opérant dans le secteur agricole, qui dépendent des calendriers des cultures, des conditions météorologiques et des perspectives de commercialisation de leurs récoltes [TA]. De même, de nombreux travailleurs indépendants, y compris les travailleurs à leur propre compte, bénéficieraient considérablement de la flexibilité des calendriers de paiement qui tiendraient compte de la variabilité de leur activité économique.

Cette démarche peut comprendre la planification de différents niveaux de cotisation pour les saisons à faible revenu et les saisons à revenu élevé. Le fait de prévoir des paiements moins fréquents que des paiements mensuels (par exemple trimestriels) peut donner aux travailleurs la possibilité de compenser les revenus inférieurs de certains mois par des revenus plus élevés les mois suivants et de réduire ainsi la difficulté de cotiser pendant les mois à faible revenu. Autoriser le paiement de cotisations forfaitaires occasionnelles offre davantage de flexibilité aux assurés, qui peuvent ainsi cotiser quand ils le peuvent.

Si ces approches facilitent le paiement des cotisations pour l'assuré et encouragent l'enregistrement, elles peuvent également créer des difficultés administratives en exigeant que les cotisations soient enregistrées de manière plus flexible. Elles impliquent la nécessité de disposer d'un système informatique centralisé. Le versement de cotisations occasionnelles pose un problème de financement, car l'administration de sécurité sociale aura du mal à planifier les montants perçus par l'assuré. Il est donc probable qu'un financement supplémentaire soit nécessaire.

Des exemples de modalités de paiement flexibles peuvent être trouvés dans plusieurs pays. Le *Plan Simples* du Brésil offre aux MPE la possibilité de choisir de cotiser sur une base mensuelle ou trimestrielle (voir encadré 6.1). Les *convenios de corresponsabilidad gremial* en Argentine sont des accords entre les associations de travailleurs et les producteurs ruraux, dans le cadre desquels l'employeur peut remplacer la cotisation mensuelle au système de sécurité sociale par un taux «substitutif» (*tarifa sustitutiva*) au moment le plus adéquat du cycle productif (Bertranou et Casanova 2013:128). Cela n'est possible que pour les activités rurales pour lesquelles l'enregistrement et le contrôle des obligations en matière de sécurité sociale sont difficiles du fait de la saisonnalité et de la fréquence élevée des contrats de courte durée.

► Liste de contrôle 6.8. Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations à la situation des travailleurs et des employeurs

- Dans quelle mesure la réglementation et la pratique existantes permettent-elles de choisir différents calendriers de recouvrement des cotisations en fonction de la situation des travailleurs et des employeurs?
- Les calendriers de recouvrement des cotisations pourraient-ils être adaptés pour permettre plus de flexibilité et faciliter le recouvrement des cotisations pour les travailleurs et les employeurs?
- Comment les critères d'exigibilité et les prestations devraient-ils être adaptés?
- Comment les mécanismes d'application existants devraient-ils être adaptés pour tenir compte de calendriers de recouvrement des cotisations plus flexibles?

Pour certaines catégories de travailleurs informels, le paiement quotidien des cotisations est utile. Par exemple, au Kenya, les travailleurs peuvent cotiser quotidiennement au régime de retraite de MBao avec leur téléphone portable (voir encadré 6.16). Aux Philippines, le programme AlkanSSSy utilise des boîtes individuelles pour que les travailleurs accumulent les cotisations nécessaires pour participer au programme (Damerou 2015).

Prise en compte de la volatilité des revenus

De nombreux travailleurs indépendants dans l'économie informelle sont très vulnérables aux pertes de revenus qui peuvent survenir à la suite de chocs économiques, tels que la baisse du prix du marché de leur produit ou la perte d'un client majeur, les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, la maladie ou le décès. L'extension de la sécurité sociale à ces travailleurs doit donc tenir compte de leur incapacité à verser une cotisation fixe. Par conséquent, les mécanismes permettant de tenir compte de la volatilité des revenus sont importants pour étendre la couverture aux travailleurs indépendants, notamment par l'intermédiaire de mécanismes permettant un ajustement rapide du niveau des cotisations ou la réduction ou la suspension temporaire des cotisations, en cas de choc économique ou de perte de revenu. Ces dispositions sont nécessaires pour garantir que le droit d'avoir accès aux prestations est maintenu dans la mesure du possible, tout en garantissant que ces dispositions ne conduisent pas à des déficits de financement.

Par exemple, en **Colombie**, les employeurs et les travailleurs peuvent informer le régime d'assurance-maladie des fluctuations importantes des revenus qui affectent leur capacité contributive (voir Encadré 6.17).

► Encadré 6.17. Colombie: Adapter les niveaux de cotisation pour les travailleurs indépendants

En Colombie, la législation en matière de sécurité sociale (lois n° 100 de 1993 et n° 797 de 2004) a subi plusieurs changements pour adapter les règles existantes à la réalité des travailleurs indépendants.

Le premier changement concerne la déclaration du revenu de base pour le calcul des cotisations, qui devait au départ avoir lieu en janvier. Il n'a pas été possible d'apporter des changements pendant l'année. Pour tenir compte des cycles de production et des variations de l'activité économique sur une année, cette règle a été assouplie, et les travailleurs peuvent désormais modifier leur revenu de base et ainsi ajuster leurs cotisations.

Deuxièmement, le «reportage» a été mis en place. Il s'agit d'une note d'information qui peut être rédigée par des travailleurs indépendants pour informer l'institution de toute circonstance affectant le montant des cotisations à l'assurance-maladie (partiellement ou définitivement). Ainsi, les travailleurs indépendants disposent d'un outil juridique qui leur permet de se conformer à la loi tout en tenant compte des fluctuations.

Source: D'après Durán Valverde *et al.* 2013.

La flexibilité des niveaux de cotisation peut également passer par la possibilité de modifier le revenu de référence sur lequel les cotisations sont calculées. Cela est particulièrement pertinent pour les travailleurs indépendants, qui ne savent peut-être pas, au début de l'année, combien ils gagneront chaque mois. En **Colombie** par exemple, ils peuvent donc modifier leur revenu de base tout au long de l'année (voir encadré 6.14).

Une plus grande flexibilité peut également passer par le report des cotisations sans perte d'accès aux prestations sociales ou par la suspension temporaire de l'adhésion pendant les phases difficiles avec des procédures de réintégration facilitées. Il conviendra alors de veiller à ce que les droits aux prestations ne dépendent pas d'une durée minimale de service ininterrompu et que les périodes de cotisation minimales puissent être espacées sur une plus longue durée (Durán Valverde *et al.* 2013). Par exemple, plutôt que d'exiger une période de cotisation ininterrompue au cours des cinq dernières années, un régime pourrait exiger l'équivalent de cinq années de cotisation au cours des dix dernières années.

Cette approche représente également un défi: celui de la difficulté de planifier la réduction des cotisations, qui se traduira par une baisse des recettes du régime. Ainsi, des mécanismes de financement alternatifs flexibles et des réserves de ressources seront nécessaires.

► Liste de contrôle 6.9. Adapter les calendriers de recouvrement des cotisations à l'évolution de la situation du travailleur

- À quelle vitesse les régimes d'assurance sociale existants adaptent-ils le niveau des cotisations à un changement du niveau des revenus?
 - Y a-t-il des limites à la fréquence à laquelle les revenus déclarés peuvent changer au cours d'une année?
 - Le processus de notification est-il facile ou implique-t-il de lourdes formalités administratives et beaucoup de temps?
- Le gouvernement fournit-il un appui suffisant pour garantir que les travailleurs informels cotisent continuellement?
- Existe-t-il un système flexible permettant aux travailleurs informels de suspendre temporairement leur affiliation pendant une période de revenus réduits?

Assurer des cotisations continues grâce au soutien du gouvernement

Les régimes de sécurité sociale peuvent non seulement interrompre les cotisations pendant une certaine période, mais aussi poursuivre le paiement des cotisations financées par le gouvernement dans certaines circonstances, afin de garantir une couverture de protection sociale et de prévenir la pauvreté aujourd'hui ou demain.

Par exemple, à **Maurice**, le gouvernement verse des cotisations au régime de retraite au nom des travailleurs licenciés participant au programme Workfare de prestations de chômage (voir encadré 6.18). Grâce à cette mesure, le gouvernement garantit que les chômeurs continuent d'être assurés et d'avoir accès à l'assurance-maladie.

► Encadré 6.18. Maurice: Maintien des cotisations de retraite des chômeurs

Le programme Workfare pour les chômeurs de Maurice garantit aux travailleurs licenciés une prestation minimale d'au moins 3 000 roupies mauriciennes par mois pendant une période maximale de douze mois. Pendant ce temps, les cotisations au régime de pension des travailleurs continuent d'être versées: le gouvernement assume la totalité de la cotisation à la Caisse nationale des pensions, c'est-à-dire à la fois la part des salariés (3 pour cent) et celle de l'employeur (6 pour cent). Le programme de chômage est financé par les cotisations des employés au compte de la Caisse nationale d'épargne à hauteur de 1 pour cent du salaire de base, sous réserve du plafond de la Caisse nationale des pensions.

Le programme *workfare*, avec son large panier de prestations pour les travailleurs licenciés, a considérablement réduit l'impact négatif des fermetures d'entreprises. En vertu de la législation précédente, lorsqu'une entreprise fermait ses portes pour cause d'insolvabilité ou de dépôt de bilan, de nombreux travailleurs licenciés ne recevaient aucune compensation en raison d'un manque de fonds.

Source: D'après AISS 2011 b.

► Liste de contrôle 6.10. Garantir des cotisations continues grâce au soutien du gouvernement

- Des mécanismes sont-ils en place pour permettre la poursuite du paiement des cotisations financées par le gouvernement, par exemple pendant les périodes de chômage, pendant le congé de maternité, de paternité ou parental, ou pendant un congé de maladie?
- Sinon, la mise en place de tels mécanismes pourrait-elle favoriser le maintien de la sécurité sociale des travailleurs pendant ces périodes de chômage ou pendant les périodes de baisse des revenus?

Maintien des droits acquis pendant la suspension temporaire de l'affiliation à l'assurance sociale

Si l'affiliation à l'assurance sociale ne peut pas être maintenue, il est important de veiller à ce que les droits acquis soient maintenus et que des mécanismes soient en place pour faciliter l'adhésion au régime sans perdre l'accès aux droits et aux prestations.

Une suspension temporaire de l'affiliation à l'assurance sociale doit garantir que les cotisations déjà versées sont prises en compte dans les niveaux de prestations lors de la réintégration. Cela peut nécessiter d'adapter les règles sur la durée minimale de service ininterrompu. Les périodes minimales de cotisation peuvent être adaptées, notamment en répartissant le nombre de mois de cotisation requis sur une période plus longue (par exemple en exigeant six mois de cotisation au cours des douze derniers mois au lieu d'une période de cotisation ininterrompue de six mois) (voir BIT 2016e). Ainsi, à **Cabo Verde**, il est possible de suspendre temporairement les cotisations (voir encadré 6.19).

Une telle approche devrait accélérer les procédures de réintégration lorsque la situation économique du travailleur s'améliore. Cela peut être facilité en adaptant les procédures d'enregistrement ou en veillant à ce que toutes les données et les documents relatifs à l'assuré qui ont déjà été soumis, ainsi que les cotisations versées et les périodes de suspension, sont enregistrés dans une base de données centrale (AISS, 2012; Durán Valverde *et al.* 2013).

► Encadré 6.19. Cap Vert: Suspension temporaire des cotisations

À Cabo Verde, les travailleurs indépendants ont droit aux mêmes prestations que les travailleurs salariés. Ils peuvent accéder aux prestations en cas d'invalidité, de survivants et de vieillesse, de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption.

Pour bénéficier de ces prestations, l'assuré doit avoir cotisé pendant une période minimale définie. Cependant, la législation autorise la suspension temporaire des cotisations. Ainsi, pour une pension de vieillesse, les travailleurs doivent avoir cotisé pendant au moins quinze ans, tandis que, pour les prestations d'invalidité et de survivants, ils doivent avoir cotisé pendant au moins cinq ans. Mais les cotisations peuvent être interrompues. Pour qu'une période soit comptée comme une année de cotisation, il faut avoir cotisé pendant 120 jours minimum dans l'année.

Pour être éligible aux prestations de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption, l'assuré doit avoir cotisé pendant au moins quatre mois, même en cas d'interruption, avec une cotisation minimale de 30 jours au cours des trois mois précédents.

Source: D'après Durán Valverde *et al.* 2013; Durán Valverde, Pacheco et Borges Henriques 2012; et sources nationales.

► Liste de contrôle 6.11. Maintien des droits acquis pendant la suspension temporaire de l'affiliation à l'assurance sociale

- Existe-t-il des mécanismes pour garantir le maintien des droits acquis pendant la suspension temporaire de l'affiliation à l'assurance sociale?
- L'introduction de tels mécanismes pourrait-elle faciliter la couverture de l'assurance sociale pour les catégories de travailleurs qui connaissent des interruptions d'emploi et des revenus irréguliers?
- Des mécanismes alternatifs, tels que la garantie de cotisations continues grâce au soutien du gouvernement (voir liste de contrôle 6.9), pourraient-ils être envisagés?

Prise en compte des cotisations dans certaines branches (prioritaires) de sécurité sociale

Pour les personnes à faible revenu, il n'est pas toujours possible de cotiser à toutes les branches de la sécurité sociale. Si d'autres solutions ne sont pas disponibles (comme le subventionnement des cotisations; voir section 6.4), les pays peuvent proposer de choisir entre l'affiliation à toutes les branches ou à certaines seulement, en fonction des besoins, des prestations prioritaires et de la capacité contributive.

Par exemple, en Colombie, les travailleurs à leur propre compte peuvent décider de cotiser aux systèmes de santé et de retraite ou seulement au système d'assurance-maladie (Durán Valverde *et al.* 2013). Leur capacité contributive aux deux systèmes d'assurance est prise en compte: au lieu de les exclure complètement, cela leur permet au moins de cotiser à un régime prioritaire. Dans le régime «monotaxe» de l'Uruguay, c'est l'inverse qui se produit: l'affiliation au régime de retraite est obligatoire pour les MPE, tandis que l'affiliation au régime d'assurance-maladie est volontaire. L'entrepreneur peut également choisir de verser des cotisations volontaires pour protéger ses enfants et son conjoint. En **Indonésie**, un régime pour les travailleurs occasionnels différencie l'étendue de la couverture, en fonction de la durée de l'emploi, et couvre les accidents du travail et l'assurance-vie pour tous les travailleurs et la santé et la vieillesse uniquement pour ceux qui travaillent au moins 20 jours par mois (voir encadré 6.20).

► **Encadré 6.20. Différencier l'étendue de la couverture des travailleurs occasionnels en Indonésie**

En Indonésie, un programme de sécurité sociale a été mis en place pour les travailleurs occasionnels et les travailleurs sous contrat individuel ou à la pièce en 2000. Il offre des avantages économiques en cas d'accidents du travail, de maladie, de maternité, de vieillesse et de décès. L'étendue de la couverture dépend de la durée de l'emploi. Si elle est inférieure à trois mois, une cotisation est versée pour couvrir les accidents du travail et l'assurance-vie, tandis qu'au-delà de trois mois – ou, pour les travailleurs occasionnels, au moins 20 jours par mois – des cotisations sont également versées pour les régimes de santé et de retraite.

Source: D'après Daza, 2005.

► **Liste de contrôle 6.12. Permettre de cotiser aux branches prioritaires de la sécurité sociale**

- Le système de protection sociale permet-il à certaines catégories de travailleurs de sélectionner des branches de sécurité sociale prioritaires si toutes les branches n'ont pas la même importance pour cette catégorie de travailleurs?
- Des mécanismes ont-ils été mis en place pour assurer la couverture, par l'intermédiaire de mécanismes contributifs ou non contributifs, pour les besoins prioritaires de protection sociale?

6.4 Subventionnement des cotisations pour les travailleurs dont les capacités contributives sont insuffisantes

L'adaptation des mécanismes de collecte des cotisations décrits aux sections 6.2 et 6.3 peut considérablement faciliter la couverture de la sécurité sociale pour les travailleurs et les employeurs dans l'économie informelle. Cependant, cela risque d'être insuffisant pour assurer la couverture des travailleurs et des employeurs dont la capacité contributive est limitée. Afin d'assurer une couverture plus large, les pays ont choisi l'une des deux grandes stratégies suivantes ou utilisent une combinaison des deux:

- la couverture par des régimes non contributifs financés par la fiscalité générale ou d'autres sources qui doivent être bien coordonnés avec les régimes contributifs (voir chapitre 2);
- la couverture par des régimes partiellement contributifs qui complètent le financement par des subventions provenant de la fiscalité générale ou d'autres sources pour garantir la couverture des travailleurs à capacité contributive limitée. Les gouvernements peuvent décider de subventionner les prestations, par exemple en garantissant un niveau minimum de prestations, en subventionnant les cotisations (voir ci-dessous) ou une combinaison des deux.

6.4.1 Justification du subventionnement des cotisations des travailleurs ayant une capacité contributive insuffisante

Pourquoi les pays choisissent-ils de subventionner les cotisations des travailleurs dont les capacités contributives sont insuffisantes?

Premièrement, la justification d'une telle subvention est qu'il est préférable que les travailleurs et les employeurs à faible capacité contributive contribuent aux régimes d'assurance sociale, même à un taux réduit, en supposant qu'ils peuvent être en mesure de contribuer davantage à d'autres moments. Cela permet à ces travailleurs de rester assurés dans un régime d'assurance sociale tout au long de leur vie, même durant les périodes difficiles lorsque leur propre capacité contributive est insuffisante. Ils peuvent donc continuer à maintenir des droits, ce qui facilite la mobilité de la main-d'œuvre et contribue à une plus grande stabilité, une meilleure protection et une protection effective contre l'informalisation de l'emploi.

Deuxièmement, cette approche est particulièrement pertinente pour les jeunes travailleurs, car elle facilite l'adhésion au régime d'assurance sociale à un âge précoce, améliore ainsi leur protection et les détourne de l'emploi informel.

Troisièmement, cette approche peut également éviter la fragmentation du système de protection sociale, en prévoyant des régimes couvrant une grande partie de la population et en permettant une mutualisation des risques à grande échelle et un financement durable fondé sur le principe de solidarité.

Cependant, le subventionnement des cotisations se heurte à un certain nombre de défis, notamment en ce qui concerne la viabilité financière du système. Les subventions publiques peuvent représenter une part importante du coût total d'un programme. Par exemple, pour les régimes couvrant les travailleurs agricoles, les subventions gouvernementales peuvent couvrir de 30 à 80 pour cent du coût total des prestations de sécurité sociale (AISS 2012). Assurer la viabilité financière de ces régimes subventionnés est un défi majeur.

Lors de la fixation des taux de cotisation, il est donc essentiel de trouver des moyens de réduire ou de supprimer les cotisations pour les personnes ayant des moyens limités, tout en garantissant la pérennité financière du système. L'établissement de niveaux de cotisation qui reflètent de manière adéquate la capacité contributive des travailleurs est l'un des principaux défis pour l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle.

En outre, si le subventionnement des cotisations est important pour soutenir les travailleurs ayant des capacités contributives limitées, le statut informel ne doit pas être un critère d'éligibilité, au risque d'inciter au maintien dans le statut informel, voire à passer de l'économie formelle à l'économie informelle. Par exemple, au Mexique, l'introduction d'une assurance-maladie pratiquement gratuite pour les travailleurs informels (Seguro Popular) a affaibli les incitations des travailleurs à rejoindre le secteur formel, et a même conduit à une baisse du nombre d'employeurs et d'employés officiellement enregistrés dans les petites et moyennes entreprises (Bosch et Campos Vázquez 2014; Levy Algazi 2008; Antón, Hernández et Levy Algazi 2012). Face à ces inquiétudes, les deux régimes parallèles pour les travailleurs formels et informels sont désormais combinés dans une structure unifiée.

Pour cette raison, afin de renforcer les incitations à passer de l'économie informelle à l'économie formelle, les subventions gouvernementales ne doivent pas être liées au statut informel, mais à d'autres critères pour mesurer la capacité contributive limitée, tels que le niveau de revenu ou les mesures indirectes de la pauvreté et de la vulnérabilité. En outre, des exemptions pour les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées ou les ménages pauvres existent aussi dans de nombreux pays (par exemple au **Ghana**, voir encadré 6.23 ci-dessous). Alors qu'il convient de garantir au moins un niveau de protection essentiel, le paiement des cotisations doit être associé à des niveaux de prestations plus élevés afin d'inciter les travailleurs à rejoindre l'économie formelle et à en bénéficier pleinement (Phe Goursat et Pellerano 2016).

Subventionner la couverture de protection de la santé

La protection de la santé est probablement l'un des domaines où les subventions publiques à un régime contributif sont les plus importantes. Les exemples de la **Colombie** (voir encadré 6.17) et de la **Thaïlande** (voir encadré 2.6) montrent comment la mise en place d'un système intégré de financement des soins de

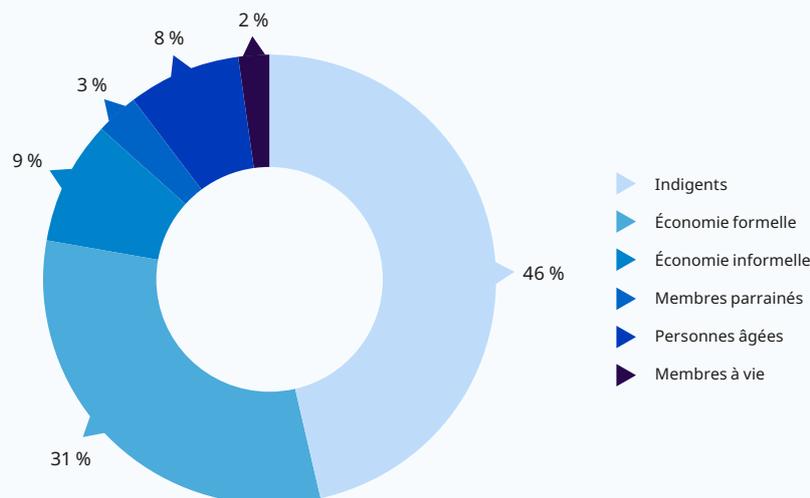
santé combinant les cotisations et les impôts peut conduire à une extension rapide de la couverture et à un accès universel à la protection de la santé pour la population (BIT 2017e, chapitre 5). Aux **Philippines**, le régime national d'assurance-maladie, connu sous le nom de *PhilHealth*, couvre 93 pour cent de la population et repose sur un barème de cotisations différencié en fonction de la capacité contributive (PhilHealth 2017) (voir encadré 6.21). Dans les trois pays, des subventions publiques à grande échelle ont permis d'atteindre une couverture des soins de santé pratiquement universelle.

► **Encadré 6.21. Philippines: Subventionner les cotisations d'assurance-maladie**

Depuis 1995, le gouvernement philippin ne cesse d'œuvrer en faveur de l'extension de la couverture de l'assurance-maladie à tous les segments de la population, y compris dans l'économie informelle et à d'autres groupes de travailleurs difficiles à atteindre. La couverture obligatoire du programme national d'assurance-maladie a été étendue à l'ensemble de la population en 1995. Les personnes engagées dans le secteur informel sont couvertes par trois programmes, comme suit:

- Le programme pour les indigents couvre les plus pauvres, qui n'ont pas ou peu de sources de revenus visibles, comme l'a identifié le Département de la protection sociale et du développement. Les primes sont entièrement subventionnées par le gouvernement national, en partie financées par les taxes sur le tabac et l'alcool.
- Le programme de parrainage couvre les personnes dont les cotisations sont subventionnées par le gouvernement local ou d'autres sponsors. Le programme couvre un groupe très diversifié, y compris le segment des «quasi-pauvres», qui comprend le deuxième quintile de revenu, toutes les personnes âgées de plus de 60 ans et d'autres groupes vulnérables, tels que les orphelins, les personnes handicapées.
- Le programme dans l'économie informelle couvre les personnes qui ne sont éligibles à aucun autre programme obligatoire, y compris les travailleurs indépendants non pauvres, les travailleurs migrants (tant les étrangers vivant aux Philippines que les travailleurs philippins à l'étranger), les agriculteurs, les pêcheurs et les chômeurs. Les membres sont tenus de payer un taux de cotisation forfaitaire.

Part de la population couverte, par segment (%)



PhilHealth n'a cessé d'élargir sa couverture depuis 1995. En 2017, 93 millions de personnes – soit 93 pour cent de la population – étaient couvertes. Les membres subventionnés représentent près de la moitié de tous les membres de *PhilHealth*.

Source: PhilHealth, 2017; Results for Development, 2015a.

► **Encadré 6.22. Viet Nam: Rendre obligatoire la participation à l'assurance-maladie et subventionner les cotisations à l'assurance-maladie**

En 2009, le gouvernement du Viet Nam a fusionné les régimes d'assurance-maladie obligatoires et volontaires en un régime unique mutualisé, qui couvre l'ensemble de la main-d'œuvre. La couverture obligatoire a été progressivement élargie pour atteindre différents groupes de la population, tels que les personnes pauvres, les minorités ethniques, tous les salariés, les enfants, les «quasi-pauvres» et la population rurale non pauvre en 2012.

L'introduction de subventions publiques a facilité l'extension à des groupes difficiles à atteindre. Pour les membres des ménages pauvres et quasi pauvres, les minorités ethniques dans les zones difficiles et les liens, le gouvernement subventionne 100 pour cent des cotisations d'assurance-maladie. Les cotisations des ménages quasi pauvres qui ne sont pas éligibles à une subvention gouvernementale totale sont subventionnées à hauteur de 30 pour cent par le gouvernement central, puis complétées par des subventions locales de 10 à 20 pour cent. Les étudiants à temps plein et les familles dans l'agriculture, la pêche, la foresterie dont le niveau de vie est moyen ont droit à une subvention de 30 pour cent (loi sur l'assurance-maladie n° 25/2008/QH12; loi n° 46/2014/QH13). De plus, l'adhésion familiale, avec des montants de cotisation réduits pour les membres de la famille, a remplacé le système d'adhésion individuelle. La couverture sanitaire est passée de 4 à 72 pour cent depuis la mise en œuvre du système d'assurance-maladie sociale (Viet Nam 2016).

Source: Results for Development, 2015b.

► **Encadré 6.23. Atteindre progressivement la couverture universelle grâce à une stratégie de financement différenciée: le NHIS du Ghana**

Le régime national d'assurance-maladie du Ghana (NHIS) vise à atteindre la couverture sanitaire universelle par l'intermédiaire d'un régime national d'assurance sociale. Ce régime est basé sur une stratégie de financement différenciée qui prend en compte la capacité contributive des personnes et exonère les segments vulnérables de la population: les enfants de moins de 18 ans, les personnes âgées de 70 ans ou plus, les femmes enceintes et les indigents.

Le régime a été institué par la loi n° 650 sur la sécurité sociale en août 2003. Les prestations comprennent les services ambulatoires et hospitaliers – tels que les tests de diagnostic, les soins spécialisés, la plupart des formes de chirurgie, l'hébergement à l'hôpital, les services de maternité, les soins d'urgence et les médicaments.

En 2012, selon le NHIS 8,2 millions de personnes (33,4 pour cent de la population) étaient enregistrées, dont plus de la moitié (55,8 pour cent) appartenait à l'une des catégories exemptées. Le groupe le plus important (3,9 millions) était composé d'enfants de moins de 18 ans, de 392 000 personnes âgées de 70 ans et plus (sans compter les retraités bénéficiant d'une pension de la *Social Security and National Insurance Trust* (SSNIT)) et de 335 000 indigents. Afin de faciliter l'enregistrement des groupes vulnérables, les bénéficiaires du programme de transfert en espèces *Livelihood Empowerment against Poverty* (LEAP) sont enregistrés automatiquement, ce qui explique le succès de l'affiliation des plus vulnérables en comparaison des autres catégories.

Le NHIS est financé par trois sources principales: les cotisations de sécurité sociale des employés du secteur formel; les cotisations forfaitaires des travailleurs de l'économie informelle; et un transfert du budget de l'Etat correspondant aux contributions des personnes sans capacité contributive, qui provient d'une part de la TVA réservée de 2,5% sur tous les biens et services fournis ou importés au Ghana (taxe nationale d'assurance maladie (NHIL)). Selon des sources gouvernementales, ce prélèvement obligatoire est de loin la principale source de financement et représentait en 2016-17 près de 74 pour cent du revenu total du NHIS. Au cours de ces deux années, les cotisations des employés du secteur formel ont fourni respectivement 16,9 pour cent et 15,6 pour cent des revenus du NHIS, tandis que les employés du secteur informel n'en ont fourni que 5,0 et 3,8 pour cent respectivement.

Malgré les exemptions pour les indigents, le ciblage trop étroit des personnes classifiées comme telles lors de la mise en œuvre a abouti à l'exclusion des «quasi-pauvres», compromettant ainsi les progrès vers la couverture sanitaire universelle. De plus, initialement conçues pour tenir compte de la capacité contributive des travailleurs informels, en pratique les cotisations d'assurance-maladie communautaires payées par les travailleurs informels se sont vues devenir forfaitaires, et donc régressives. L'exemple du Ghana montre que pour accélérer les progrès vers la couverture universelle, il conviendrait d'adapter les mécanismes de ciblage et de contribution en place.

Source: D'après BIT 2017e; BIT 2015d ; Saleh 2013.

Parmi les pays africains, le **Ghana** (voir encadré 6.23) couvre près d'un tiers de la population grâce à un mécanisme innovant de financement de la santé qui implique une combinaison de cotisations d'assurance sociale et de taxes spéciales (TVA sur tous les biens et services fournis ou importés au Ghana) et d'autres sources gouvernementales. Le Rwanda a presque atteint la couverture sanitaire universelle grâce à une stratégie intégrée de protection de la santé basée sur une combinaison de cotisations, de taxes et de subventions externes adaptées (BIT 2017e, chapitre 5).

D'autres pays ont pris des mesures pour subventionner les cotisations d'assurance-maladie pour des groupes spécifiques de travailleurs vulnérables dont les capacités contributives sont limitées.

Par exemple, en **Inde**, les cotisations à l'assurance-maladie des travailleurs domestiques sont entièrement subventionnées par le gouvernement (voir encadré 6.24) [TD]. Étant donné que leur couverture d'assurance-maladie est financée par le gouvernement de l'État et le gouvernement central, l'employeur et l'employé ne prennent en charge aucun coût, mais les travailleurs domestiques ont accès à l'assurance-maladie tout en étant enregistrés et donc légalement «visibles».

► **Encadré 6.24. Inde: Subventionner entièrement les cotisations d'assurance-maladie pour les travailleurs domestiques**

En Inde, l'assurance-maladie subventionnée dans le cadre du RSBY, introduit en 2008, ne ciblait initialement que les personnes les plus pauvres et a ensuite été étendue aux travailleurs domestiques, aux travailleurs de la construction, aux porteurs agréés des sociétés ferroviaires, aux vendeurs de rue, aux travailleurs ruraux, aux travailleurs du tabac, aux travailleurs de l'assainissement, aux mineurs, aux tireurs de pousse-pousse, aux chiffonniers et aux chauffeurs et conducteurs de taxis et à leurs familles (jusqu'à cinq 5 membres par famille). Elle a été cofinancée par le gouvernement central (75 pour cent) et les gouvernements locaux (25 pour cent).

Les fonds proviennent de la Caisse nationale de sécurité sociale des travailleurs non syndiqués. Les personnes assurées doivent seulement payer un montant annuel de 30 roupies pour s'inscrire ou renouveler leur inscription, qui couvre leurs frais de santé en cas d'hospitalisation jusqu'à 30 000 roupies (soit 420 dollars des États-Unis É.-U.) par an. De plus, les frais de transport de 100 roupies par hospitalisation sont payés au bénéficiaire jusqu'à un maximum de 1 000 roupies par an et par famille.

L'organisme public central – en coordination avec les compagnies d'assurance, les hôpitaux, les autorités locales des districts et d'autres parties prenantes locales – est responsable de la mise en œuvre, du suivi et du financement partiel du programme. L'utilisation de cartes à puce dématérialise le fonctionnement du système et en facilite l'administration.

Le RSBY couvrait 41 millions de ménages en dessous du seuil de pauvreté en 2016. Les résultats du RSBY ont été suivis de près, et la nécessité d'une couverture des soins ambulatoires afin d'obtenir une protection financière effective a été réitérée. Ces dernières années, un certain nombre d'États ont opté pour des programmes au niveau de l'État qui incluent les soins ambulatoires. En conséquence, le gouvernement fédéral a décidé de réformer le régime et de le compléter.

Source: D'après AISS, 2012.

Dans certaines circonstances, les subventions publiques pour la couverture de l'assurance-maladie peuvent prendre une forme différente. Par exemple, dans la ville de Pune en Inde, la municipalité finance grâce au budget municipal une assurance-maladie collective pour les ramasseurs de déchets dans le cadre d'un accord avec la coopérative locale concernée (*Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat*), en reconnaissance de la valeur des services fournis par les ramasseurs de déchets pour le public (Chikarmane et Narayan 2005).

► **Encadré 6.25. Vers la couverture sanitaire universelle : les limites des programmes basés uniquement sur le ciblage des pauvres**

L'extension de la protection sociale aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables doit être considérée comme une priorité dans le cadre de systèmes à la portée universelle. Certains pays ont fait le choix de mettre en place des programmes de protection sociale en santé (assurance sociale subventionnée, exemption de copaiement dans les structures sanitaires publiques, etc.) accessibles uniquement sur conditions de ressources. Si aucune autre solution de couverture n'est offerte pour le reste de la population, il n'est pas possible d'atteindre l'universalité. Par ailleurs, ce type de stratégie entraîne une faible mutualisation, érodant la solidarité par manque de mutualisation des risques entre les riches et les moins riches. De plus, la création de systèmes de mutualisation entre les catégories les plus pauvres et vulnérables peut créer une stigmatisation des ces populations et une tendance à recevoir des services de moindre qualité par exemple.

L'identification des personnes vivant sous le seuil de pauvreté à travers les méthodes de ciblage reste difficile, particulièrement dans les contextes où la pauvreté est répandue. S'il est vrai que les personnes sans capacité de contribuer doivent être prises en charge par l'Etat, dans la pratique, dans les pays où la pauvreté est quasi-universelle, ce ciblage ne peut réellement se faire. De plus, les erreurs d'exclusion ou d'inclusion qui en résultent ont tendance à priver les ménages et individus en situation de « quasi-pauvreté » de tout soutien. Au Cambodge, par exemple, une grande partie des personnes ayant reçu une carte du Fonds d'équité en matière de santé ne se situent pas réellement en dessous du seuil de pauvreté, tandis que de nombreuses personnes pauvres n'ont pas accès à une couverture. Cela est d'autant plus lourd de conséquence qu'aucune solution de couverture (contributive ou non) n'est proposée pour les travailleurs de l'économie informelle au-dessus du seuil de pauvreté établi et leurs familles.

Source: D'après BIT 2021d.

► **Encadré 6.26. Financements innovants pour la santé**

Beaucoup de pays à faible et moyen revenu restent caractérisés par des niveaux d'informalité élevés, limitant ainsi la collecte de taxes et contributions de sécurité sociale pouvant financer la santé. Les financements dits innovants se présentent comme une option pour accroître l'espace fiscal dans ces pays et générer des ressources additionnelles pour le financement de la protection sociale en santé.

Taxes santé ou «sin taxes»

Les taxes santé sont un type de financement dit innovant ciblant les produits de consommation courante et les services nuisibles à la santé, tels l'alcool, le tabac, le sucre (ou les boissons sucrées). Elles sont souvent appliquées non seulement pour générer des ressources financières additionnelles mais également pour décourager la consommation de ces produits nocifs pour la santé. Les Philippines est l'un des pays ayant rapidement étendu la couverture de l'assurance maladie universelle aux personnes sans ou à faible capacité contributive grâce aux taxes sur la consommation de tabac et d'alcool. Cette approche a également été appliquée avec succès en République de Corée où les taxes d'accises sur le tabac représentaient 3.1% des subventions gouvernementales dédiées à étendre la couverture de protection sociale en santé via le régime national (*National Health Insurance Service*) aux travailleurs non couverts. En Thaïlande, les taxes sur le tabac et les produits alcoolisés financent à un taux de 2% la Fondation Thaï de la promotion de santé (*Thai Health Promotion*) qui met en place depuis 2001 des projets de lutte contre le tabagisme. Depuis l'introduction des taxes d'accises sur le tabac en 1991, la prévalence du tabagisme est en baisse croissante tandis que les taux d'imposition ont augmentés pour maintenir les recettes. En effet, une baisse de la consommation des produits et services imposés diminueront les recettes générées par ces taxes, à moins d'augmenter les taux d'imposition. C'est pourquoi il est préférable de les utiliser dans le cadre d'une stratégie de financement diversifiée et plus large. Ces taxes doivent être également conçues avec soin afin de garantir le principe de progressivité et éviter d'engendrer une surtaxation des produits les plus consommés par les ménages pauvres.



► **Encadré 6.26. Financements innovants pour la santé (Final)****Autres taxes dédiées innovantes**

Les taxes dédiées à la santé permettent de protéger les revenus pour la protection sociale en santé lors qu'elles viennent s'ajouter à une allocation gouvernementale imprévisible et peu suffisante. Entre 2007 et 2017, le Gabon imposait une taxe de 10 % sur le chiffre d'affaires annuel des entreprises de téléphonie mobile et une taxe de 1,5% sur les transferts d'argent internationaux des particuliers en dehors de la CEMAC visant à financer le fonds subventionné destiné aux groupes à faible revenu, appelé le régime « Gabonais Économiquement Faibles ». La taxe mobile représentait 40% des recettes du fonds et la taxe sur les transactions financières 19%. Cependant, en raison de la pression exercée par les opérateurs de téléphonie mobile et du besoin croissant de fonds supplémentaires, la taxe mobile fut abolie en 2017 et remplacée par une TVA affectée au système de santé.

Taux de cotisation différenciés

Le Viet Nam a réussi à étendre la couverture aux plus démunis pauvres grâce à des subventions généreuses de l'assurance santé mais également grâce aux taux de cotisations différenciés pour les différentes catégories bénéficiaires tenant compte de leur capacité contributive.

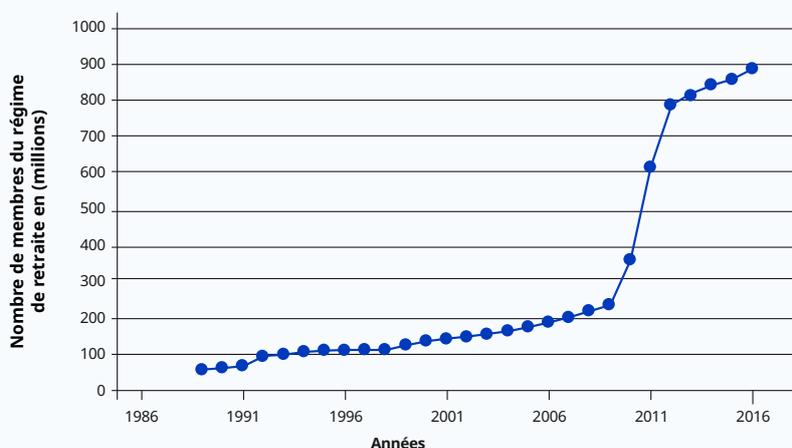
Source: D'après BIT 2021d; Kaiser et al. 2016; OMS 2011; OMS 2020; Saleh 2013.

Subventionner la couverture de l'assurance sociale dans les pensions et dans d'autres domaines

Dans d'autres domaines que celui de la protection de la santé, les cotisations subventionnées pour les travailleurs à faible capacité contributive visent souvent à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail ou sont axées sur les catégories vulnérables des travailleurs, comme les travailleurs agricoles ou les travailleurs domestiques. Par exemple, de nombreux pays qui envisagent une couverture d'assurance sociale subventionnée se concentrent sur les travailleurs agricoles, dont la majorité a une capacité contributive limitée. C'est notamment le cas du régime de pension en milieu rural du **Brésil** (voir encadré 6.5), du régime d'assurance sociale des paysans équatoriens (voir encadré 4.9) ou du régime de retraite de base en **Chine** (voir encadré 6.27).

► **Encadré 6.27. Chine: Subventionnement des cotisations d'assurance-retraite pour les résidents ruraux et les résidents urbains non salariés**

Le régime de retraite de base pour les résidents ruraux et le régime de base pour les résidents urbains non salariés ont été créés en 2009 et 2011 dans le but de couvrir des segments de la population qui n'étaient jusque-là couverts par aucun régime de retraite. En 2014, les deux régimes ont été fusionnés pour devenir le régime de retraite des résidents. L'adhésion au régime est volontaire, mais le gouvernement incite fortement la population à s'inscrire, notamment avec un niveau élevé de subventions.



► **Encadré 6.27. Chine: Subventionnement des cotisations d'assurance-retraite pour les résidents ruraux et les résidents urbains non salariés (Final)**

À l'âge du départ à la retraite, les membres reçoivent une pension qui comprend deux composantes: une pension sociale entièrement financée par le gouvernement et une pension provenant d'un compte d'épargne individuelle qui est financée par des cotisations individuelles et des subventions de prestations de retraite par le gouvernement central et les gouvernements locaux. En 2016, la pension mensuelle moyenne s'élevait à environ 18 dollars É.-U., dont 16 dollars É.-U. financés par l'impôt. De 1989 à 2016, le nombre de cotisants au régime a augmenté de manière significative, passant de 57,1 millions à 887,7 millions de dollars É.-U., dont la plupart (508,4 millions) sont des résidents urbains et ruraux, tandis que les autres sont des employés urbains couverts par le régime de retraite de base pour les employés.

Source: Gongcheng et Scholz 2019; Bureau national des statistiques de Chine 2017.

Il n'est pas toujours évident de comprendre dans quelle mesure le déficit de financement est comblé par la mutualisation des risques au sein du régime d'assurance sociale ou par des transferts du budget général.

En plus de subventionner directement les cotisations, certains pays offrent également des garanties de prestations minimales aux assurés ayant cotisé un nombre minimum d'années à leurs régimes d'assurance sociale. Ces dispositions bénéficient aux travailleurs dont les cotisations accumulées tout au long de la vie ne sont pas suffisantes pour atteindre un seuil minimal de cotisations.

Incitations fiscales

Une autre méthode de subvention indirecte de la couverture de l'assurance sociale consiste à offrir des incitations fiscales aux employeurs pour enregistrer leurs travailleurs. Par exemple, en Argentine, les employeurs peuvent déduire les cotisations de sécurité sociale des travailleurs domestiques de leur revenu imposable (voir section 7.3.4).

6.4.2 Estimation des besoins de financement pour l'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle

Un financement adéquat est essentiel pour assurer la viabilité financière du système à court et à long terme. La question du financement est un élément clé de l'extension de la protection sociale, à savoir comment s'assurer de la disponibilité des ressources pour prendre en charge les frais le moment venu (Cichon et al. 2004). Un chiffrage détaillé, idéalement accompagné d'une évaluation préalable des impacts attendus, ainsi que des études de faisabilité financière (y compris actuarielle) et institutionnelle sont essentiels à la mise en place de cadres politiques solides en vue de garantir progressivement la disponibilité des ressources pour étendre la protection sociale à tous dans un délai raisonnable (BIT 2019g).

Afin de garantir que l'extension de la couverture à des groupes de travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant ne met pas en péril la viabilité financière des régimes d'assurance sociale existants, il convient d'effectuer une évaluation minutieuse des options politiques envisagées et de leurs implications financières à court, moyen et long terme. Cette évaluation actuarielle doit estimer les implications financières de la réforme prévue (en envisageant idéalement plusieurs scénarios de réforme), y compris les recettes attendues provenant des cotisations, des allocations du budget général et d'autres sources, ainsi que les dépenses prévues pour les prestations et l'administration du régime.

Bien qu'il existe une grande variété de configurations de systèmes de protection sociale dans le monde, de nombreux pays optent pour une combinaison de sources de financement (cotisations d'assurance sociale, recettes générales de l'État et autres sources) en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population (BIT 2019g).

Estimation de la capacité contributive des catégories de travailleurs

Pour les régimes contributifs, il importe de tenir compte des capacités contributives des différentes catégories de travailleurs et d'employeurs dans la définition des taux de cotisation et des modalités connexes. Les taux de cotisation à l'assurance sociale sont généralement calculés en proportion des salaires des travailleurs, qui par définition tiennent déjà compte de la capacité contributive. Cependant, ce mécanisme ne suffit peut-être pas à couvrir les travailleurs à très faible capacité contributive et certaines catégories de microentreprises. Afin de faciliter l'extension de la couverture à ces travailleurs, une évaluation approfondie de la capacité contributive des différentes catégories de travailleurs et d'employeurs doit orienter les décisions sur la nécessité d'adopter des mesures d'ajustement temporaires ou permanentes, telles que des cotisations subventionnées pour certaines catégories de travailleurs et d'entreprises (par exemple, les microentreprises), à condition qu'elles puissent être financées de manière durable par le budget des administrations publiques.

Les estimations de la capacité contributive des travailleurs doivent reposer sur une évaluation détaillée de l'étendue et du niveau de couverture, en identifiant les personnes couvertes et les personnes exclues des régimes de protection sociale existants, ventilées par sexe, groupes d'âge et situation géographique. Des données fiables sur les salaires des travailleurs et les niveaux de consommation et de dépenses, ventilées par sexe et par âge, sont nécessaires pour évaluer la capacité contributive. Pour évaluer la capacité contributive des non-assurés, il est possible de comparer leurs revenus au salaire minimum national ou régional, aux seuils de pauvreté nationaux ou à des critères de référence similaires. De plus, il importe d'analyser la régularité de leurs revenus dans le temps afin de développer des mécanismes de paiement des cotisations adaptés à leur situation (cotisations mensuelles, hebdomadaires ou trimestrielles; voir section 6.3.4).

Il convient d'accorder une attention particulière aux catégories de travailleurs qui vivent en dessous ou près du seuil de pauvreté et qui sont probablement incapables de contribuer (entièrement) à la sécurité sociale. Les informations sur les taux de pauvreté parmi les différentes catégories de travailleurs à couvrir doivent idéalement être complétées par des données sur les revenus et la dynamique de la pauvreté. La pauvreté est un concept dynamique, et de nombreuses personnes, en particulier dans les pays en développement, entrent dans la pauvreté et en sortent et montent et descendent sur l'échelle de répartition des revenus.

Les données provenant d'enquêtes sur la population active, d'enquêtes sur le revenu et le budget des ménages ou d'enquêtes similaires peuvent fournir un profil statistique détaillé des caractéristiques des travailleurs et guider l'élaboration des politiques (BIT 2019i). Lorsque les informations provenant des données d'enquête existantes ne fournissent pas de données suffisamment détaillées et fiables pour les travailleurs indépendants et les travailleurs dans l'économie informelle, ces données devront être complétées par des enquêtes ou estimations supplémentaires et sur mesure. Par exemple, afin de déterminer la base de cotisation pour des catégories spécifiques de travailleurs, leurs revenus peuvent être estimés sur la base des salaires moyens de secteurs ou professions spécifiques.

En fin de compte, les taux de cotisation doivent être déterminés sur la base d'une évaluation actuarielle et doivent garantir la viabilité financière du régime, tout en tenant compte de la capacité contributive des travailleurs. Si certaines catégories de travailleurs ont une capacité contributive limitée, il sera nécessaire de subventionner les cotisations, au moins à titre temporaire, avec le budget général de l'État. L'évaluation des besoins de financement doit donc également inclure une évaluation des besoins financiers et de la durabilité de ces subventions.

Enquêtes auprès des bénéficiaires potentiels

Au-delà d'évaluer la capacité contributive des bénéficiaires potentiels, il est tout aussi important d'estimer leur volonté à contribuer, leurs besoins en matière de protection sociale ainsi que leur affiliation à toute association professionnelle, caritative et/ou communautaire qui pourrait faciliter leur affiliation à un régime de protection sociale donné et la collecte de leurs cotisations, le cas échéant (voir section 2.2.2).

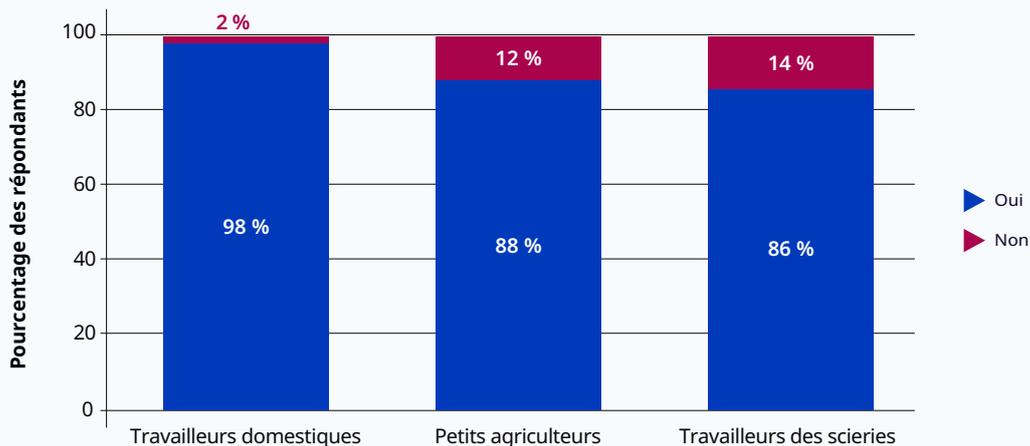
► **Encadré 6.28. Évaluation de la capacité contributive et de la volonté de cotiser: exemple de la Zambie**

En Zambie, le gouvernement a collaboré avec l'OIT, avec le soutien d'Irish Aid, pour mener une étude sur la capacité contributive et la volonté de contribuer à la sécurité sociale de trois catégories de travailleurs informels: les travailleurs domestiques, les petits agriculteurs et les travailleurs occasionnels des scieries. Une enquête a été menée auprès de ces catégories de travailleurs pour étudier leur volonté de payer un niveau hypothétique de cotisations basé sur les revenus moyens dans les secteurs respectifs et les taux de cotisation applicables. Les taux de cotisations suivants ont été retenus:

- Pour les travailleurs domestiques: cotisation à l'assurance-maladie sociale de 2,5 pour cent du salaire, avec une cotisation équivalente de l'employeur; indemnisation des accidents du travail (employeur seulement: 3,
- Pour les travailleurs des scieries: assurance-maladie sociale (2,5 pour cent) et retraite (5 pour cent) avec cotisation équivalente de l'employeur; indemnisation des accidents du travail (taux applicables);
- Pour les petits agriculteurs: assurance-maladie sociale (5 pour cent des agriculteurs uniquement, car il n'y a pas d'employeur).

Plus de 85 pour cent des travailleurs domestiques, des petits exploitants agricoles et des travailleurs occasionnels des scieries interrogés seraient disposés à cotiser à la sécurité sociale selon les montants proposés. Parmi les employeurs, la volonté de payer était moins prononcée, mais, en dépit d'un manque de reconnaissance des droits à la sécurité sociale et des défis liés à la conformité, 65 pour cent des employeurs de travailleurs domestiques et 62 pour cent des scieries seraient prêts à cotiser au nom de leurs travailleurs à la Caisse d'indemnisation des accidents du travail et au Régime national de retraite.

Volonté de contribuer à certains régimes de sécurité sociale parmi les travailleurs domestiques, les petits agriculteurs et les travailleurs des scieries en Zambie



Source: D'après Phe Goursat et Pellerano 2016.

Dans le cadre d'une stratégie d'extension de la couverture de protection sociale en santé, les enquêtes auprès des bénéficiaires potentiels représentent un outil clé pour guider les gouvernements dans la conception d'options politiques viables et acceptables par les populations ciblées, facilitant donc leur adoption et leur taux de réussite (voir encadré 6.29). De telles enquêtes devraient permettre :

- D'identifier les besoins de protection financière en santé au regard des pratiques existantes, ce qui peut en retour informer la formulation du panier de soins couverts, ainsi que le niveau de couverture des coûts des soins, et du réseau de prestataires couverts.
- De comprendre la perception des différents services de santé, et d'informer ainsi les décisions concernant le réseau de prestataires de soins à inclure.
- D'estimer la capacité et la propension à contribuer, ce qui permet d'informer les choix autour du financement (pertinence ou non d'un système contributif, niveau de subventionnement nécessaire). Ce processus est particulièrement important dans les contextes où l'introduction d'un régime de protection sociale en santé contributif de type assurance sociale est envisagé. Trop souvent ce genre de politique est introduite en estimant uniquement la capacité à contribuer et pas la volonté à le faire.
- De comprendre les caractéristiques spécifiques et différents profils d'emploi afin de proposer des solutions d'affiliation (et de contribution, le cas échéant) efficaces et adaptées. De ce fait, une meilleure connaissance des bénéficiaires potentiels permet la mise en place d'options politiques pouvant réduire le risque d'incitations perverses encourageant les employés et employeurs à opter pour le statut informel afin d'éviter de payer des cotisations.

La conduite d'enquêtes auprès des bénéficiaires potentiels est un processus propre à chaque pays, en fonction du régime proposé, des données déjà disponibles sur les bénéficiaires potentiels et des données manquantes, mais en principe elles doivent au minimum capturer :

- Leurs besoins en matière de protection sociale en santé, c'est-à-dire le fardeau épidémiologique qu'il-elle-s portent, les services et soins qu'il-elle-s considèrent comme essentiels, les stratégies financières utilisées en cas de maladie ou arrêt de travail dû à une grossesse, le taux de dépenses de santé et des ménages et la proportion des ménages affectés par des dépenses catastrophiques de santé, leur couverture par un mécanisme de protection sociale en santé existant le cas échéant et les raisons motivants leur adhésion, la protection financière nécessaire et jugée adéquate (eg: copaiement et tickets modérateurs acceptables ou non);
- La capacité contributive des bénéficiaires potentiels, c'est-à-dire, leur revenu et/ou salaire mensuel, saisonnier ou annuel, estimation de la saisonnalité et prédictibilité du revenu, le montant minimal et maximal d'une contribution jugée comme acceptable ; la fréquence et période de collecte des cotisations jugées comme préférable;

► Encadré 6.29. Enquêtes auprès de bénéficiaires de l'assurance-santé: l'ESIS en Inde

En matière d'exemple, une telle étude a été conduite par le BIT en Inde (BIT 2022a) auprès des bénéficiaires du Employees' State Insurance Scheme (ESIS, Régime d'assurance publique des employés). Elle a permis d'analyser en profondeur :

- Le comportement des bénéficiaires en matière de santé, ainsi que les dépenses encourues par l'utilisation des services ;
- Leur connaissance et appréciation des prestations offertes par l'ESIS ;
- Leur niveau de satisfaction envers les services de l'ESIS ainsi que des prestataires de soins.

Les constats de l'étude ont permis de dériver des solutions visant à augmenter l'utilisation des services de santé et à améliorer la performance de l'ESIS, en vue d'étendre la couverture du régime.

Source: D'après BIT 2022a.

- Leur volonté de contribuer à un régime de protection sociale en santé, c'est-à-dire, leur connaissance de la protection sociale en santé et de ses valeurs fondatrices telle la solidarité, le niveau d'importance donné à la protection sociale en santé, leur confiance envers le gouvernement et/ou l'organisation en charge de la mise en œuvre du régime proposé, la perception des services et infrastructures de santé publiques et privés ;
- Leurs affiliations à toute association professionnelle, caritative et/ou communautaire qui pourrait faciliter leur affiliation à un régime de protection sociale donné et la collecte de leurs cotisations, le cas échéant.

Bien que non-exhaustive, cette liste peut servir de point de départ dans le processus de conception d'enquêtes sur les bénéficiaires potentiels permettant de concevoir des systèmes et régimes de protection sociale en santé qui répondent aux besoins de ses bénéficiaires.

Évaluation des options de financement

Afin de garantir la couverture de la sécurité sociale des travailleurs ayant une capacité contributive limitée ou inexistante, les gouvernements peuvent recourir à des régimes non contributifs (voir chapitre 2) ou subventionner les cotisations de ces travailleurs, au moins temporairement, à partir du budget général de l'État. Cette dernière solution présente les avantages suivants:

- une couverture d'assurance sociale étendue pour un nombre maximum de travailleurs, qui permet une plus large mutualisation des risques et facilite la portabilité et la transférabilité des droits tout au long de la vie assurant ainsi une couverture continue et facilitant la mobilité de la main-d'œuvre;
- les régimes d'assurance sociale offrent généralement des niveaux de prestations plus élevés que les régimes non contributifs;
- une fragmentation réduite et de plus grandes économies d'échelle dans la gestion et l'administration du régime;
- les régimes de sécurité sociale qui couvrent à la fois les salariés et les travailleurs indépendants sur une base obligatoire par l'intermédiaire de mécanismes adaptés tendent à générer moins de distorsions sur le marché du travail que les régimes plus fragmentés.

Il est nécessaire d'examiner attentivement les modalités de subvention pour s'assurer que les modalités de financement sont fiscalement saines et n'ont pas d'effet négatif sur les incitations. Les gouvernements peuvent envisager une ou plusieurs des options suivantes:

- des taux de subvention fixes, lorsqu'il existe des catégories de cotisations (voir section 6.2.3);
- des taux de subvention échelonnés qui sont inversement proportionnels à la capacité contributive du travailleur;
- des cotisations de contrepartie pour compléter les cotisations versées par les employeurs et les employés afin de renforcer les incitations à la conformité. Les pays plafonnent souvent la contribution de l'État; cependant, une conception soignée est nécessaire pour éviter d'allouer davantage de ressources aux travailleurs relativement aisés et de fournir un soutien réduit à ceux qui ont le moins de capacités;
- la couverture du déficit, par laquelle le gouvernement s'engage à couvrir les déficits futurs du régime d'assurance sociale.

► **Encadré 6.30. Éléments clés d'une étude de faisabilité sur le financement d'un régime**

Une étude de faisabilité financière doit comprendre les éléments suivants:

- une évaluation du système de protection sociale existant en vue d'identifier les lacunes en matière de couverture, y compris une évaluation du nombre de cotisants, de membres affiliés et de bénéficiaires (dont les membres volontaires); un examen de la gamme et des types de prestations et leurs niveaux, ainsi qu'une évaluation des recettes et des dépenses du régime actuel, y compris des projections financières;
- un profil socio-économique des catégories de travailleurs à couvrir, par sexe et par tranche d'âge et par secteur/catégorie professionnelle et région, y compris une évaluation de leur situation professionnelle (relation de travail, ancienneté, etc.), de leurs revenus (revenus moyens, structure, régularité) et de leur capacité contributive;
- une estimation et une projection des besoins de financement actuels et futurs pour une extension de la couverture (prestations et dépenses administratives), sur la base d'un modèle actuariel selon différents scénarios de réforme;
- les options de financement possibles, telles que les recettes attendues des cotisations et les besoins de financement provenant d'autres sources, y compris le budget général de l'État;
- une évaluation des mesures possibles pour faciliter le paiement des cotisations, telles que des barèmes de cotisations adaptés, des mécanismes de recouvrement des cotisations décentralisés ou numériques, ou des liens possibles avec le système fiscal (par exemple, mécanismes de «monotaxe», incitations fiscales);
- un résumé des conclusions et recommandations concernant les options politiques possibles et la nécessité d'une analyse plus approfondie.

6.5 Suivi régulier au niveau du régime et des systèmes

Un suivi régulier est essentiel pour garantir que les systèmes, régimes et programmes de protection sociale fonctionnent de manière efficace, équitable et durable (BIT 2017e; Behrendt et al. 2017). Dans le contexte de l'extension de la couverture à des groupes précédemment non couverts, un suivi régulier est particulièrement utile pour suivre les progrès accomplis et fournir des éléments concrets sur lesquels fonder les futures décisions politiques.

Le suivi régulier de la viabilité financière des régimes de sécurité sociale doit inclure des rapports annuels sur les principaux indicateurs de performance du régime, y compris le nombre et la structure des cotisants et des bénéficiaires, ainsi que le niveau et la composition des recettes et dépenses du régime (BIT 2017e). En outre, il convient de réaliser des évaluations actuarielles périodiques, selon les exigences légales nationales, tous les trois à cinq ans.

Outre les évaluations financières et actuarielles régulières de chaque régime, un budget social peut constituer un outil précieux pour les décideurs politiques, car il offre une comptabilité systématique des dépenses de protection sociale et du financement de l'ensemble du système de protection sociale (Cichon et al. 2004). Ce budget social, complété par une analyse complète de la performance des systèmes de protection sociale en termes de couverture, d'adéquation, de dépenses et de financement, peut servir de base analytique solide pour l'amélioration continue des systèmes de protection sociale (Scholz, Cichon et Hagemeyer 2000).

► Liste de contrôle 6.13. Considérations concernant la viabilité financière des régimes de protection sociale

- L'État assume-t-il sa responsabilité globale et principale d'assurer un financement durable pour la mise en place de systèmes de protection sociale, y compris les socles?
- Les niveaux de financement sont-ils adéquats et fiables?
- Le financement du régime de protection sociale est-il équitable et fondé sur les principes de solidarité? Y a-t-il un équilibre entre les responsabilités et les intérêts des personnes qui financent et bénéficient des régimes de sécurité sociale? Les mécanismes de financement sont-ils conformes aux capacités contributives des différents groupes de population?
- Les différents mécanismes de financement ont-ils été dûment pris en considération, individuellement ou en combinaison, y compris les cotisations d'assurance sociale, les recettes générales de l'État et d'autres sources?
- La gestion et l'administration financières du programme sont-elles transparentes, responsables et saines?
- Les allocations et dépenses budgétaires reflètent-elles les objectifs et les priorités politiques?

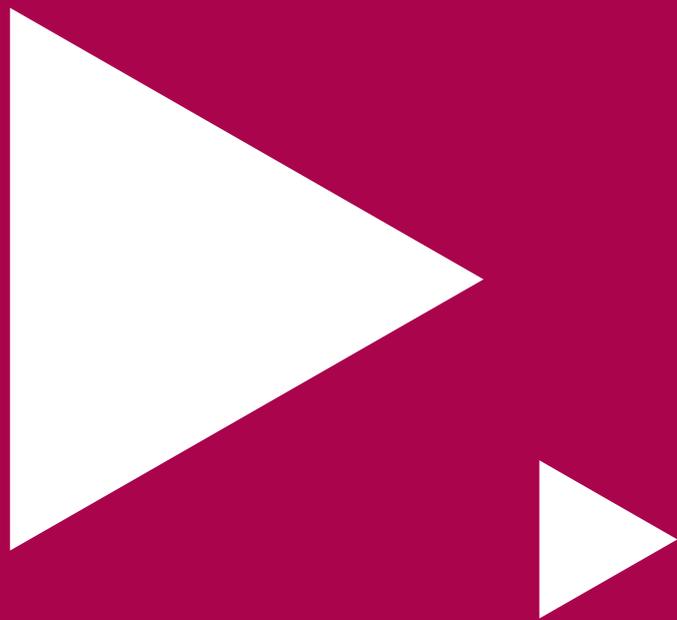
► Lectures supplémentaires sur le subventionnement des cotisations pour les travailleurs à capacité contributive limitée

- Cichon *et al.* 2004. [Financing social protection](#).
- BIT 2017e. [Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable](#).
- BIT 2022b. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins - bâtir un avenir meilleur](#).
- AISS 2012. [Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed](#).
- AISS 2019b. [Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations et conformité](#).
- AISS 2016d. [Lignes directrices en matière de travail actuariel pour la sécurité sociale](#).



▶ 7

**Conformité et incitations:
adapter les mécanismes
d'inspection et renforcer
les incitations à la
formalisation**



▶ Questions clés

- ▶ Comment les inspections du travail et de la sécurité sociale peuvent-elles être mieux adaptées pour promouvoir la couverture de la sécurité sociale des travailleurs dans l'économie informelle?
- ▶ Quels sont les défis concernant les inspections du travail et de la sécurité sociale dans l'économie informelle?
- ▶ Comment les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale peuvent-ils être introduits ou appliqués pour atteindre les travailleurs dans l'économie informelle?

▶ Messages clés

- ▶ La conformité et les incitations ont un rôle important à jouer dans la promotion de l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle. Garantir l'application uniforme et l'exécution de la législation non seulement favorise la protection des travailleurs, mais contribue également à créer un environnement favorable pour les employeurs, en particulier en ce qui concerne la création d'un environnement concurrentiel équitable dans lequel toutes les entreprises respectent les règles applicables.
- ▶ Il convient d'adapter les approches d'inspection du travail et de la sécurité sociale pour tenir compte des circonstances et des besoins spécifiques des employeurs et des travailleurs, en particulier dans les secteurs à fort taux d'emploi informel. Afin de répondre à ces besoins, il sera nécessaire d'adapter le cadre juridique applicable pour améliorer les ressources humaines et financières disponibles pour l'inspection, ainsi qu'adapter les modalités d'inspection.
- ▶ L'extension des inspections du travail et de la sécurité sociale au-delà des grandes entreprises nécessite souvent des ressources humaines et financières supplémentaires pour pouvoir atteindre toutes les entreprises et tous les travailleurs, y compris les microentreprises, les travailleurs indépendants et les travailleurs domestiques et les travailleurs des zones rurales et des régions éloignées. En ce qui concerne les ressources humaines, l'extension des services d'inspection nécessite des investissements à la fois en termes de personnel et d'équipement, ainsi qu'en termes de qualification.
- ▶ Les informations sur la sécurité sociale sont essentielles pour garantir la conformité. Il importe de mettre en place des mécanismes adéquats pour diffuser les informations et sensibiliser les travailleurs et les employeurs à l'importance de la sécurité sociale et à leurs obligations respectives en la matière.
- ▶ Des solutions informatiques et une bonne coordination entre les différentes institutions, organisations et agences impliquées (à différents niveaux du gouvernement) peuvent soutenir la mise en œuvre de mécanismes efficaces d'inspection du travail.
- ▶ Un équilibre adéquat doit être trouvé entre les sanctions et les incitations afin de promouvoir une approche durable et équitable pour garantir le respect et l'application uniforme de la législation.
- ▶ Des liens bien conçus avec d'autres domaines politiques tels que les politiques de passation des marchés publics et l'accès au crédit public et aux services aux entreprises doivent être mis à profit pour encourager la conformité et l'extension de la couverture de sécurité sociale.

7.1 Le rôle de la conformité et des mesures incitatives pour l'extension de la couverture de sécurité sociale

Des mécanismes efficaces pour promouvoir le respect des cadres réglementaires et renforcer les incitations sont essentiels pour l'extension de la protection sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle. Assurer l'application uniforme et effective de la législation non seulement garantit

la protection des travailleurs, mais contribue également à créer un environnement favorable pour les employeurs, en particulier un environnement concurrentiel équitable dans lequel toutes les entreprises respectent les règles applicables (Daza 2005; RNSF 2017). Des services efficaces d'inspection du travail et de sécurité sociale sont un mécanisme à la disposition des gouvernements pour garantir le bon fonctionnement de systèmes de protection sociale financés de manière équitable et durable (BIT 2017e; BIT 2016). Ces questions sont abordées dans la section 7.2 ci dessous.

La conformité peut être favorisée par un cadre politique cohérent fournissant des incitations appropriées pour susciter des comportements souhaitables. Des liens pertinents entre le système de protection sociale et d'autres domaines politiques peuvent potentiellement renforcer les mesures incitatives encourageant le respect de la sécurité sociale et faciliter la transition vers l'économie formelle. Par exemple, les politiques de passation des marchés publics, l'accès au crédit public et aux services aux entreprises, les politiques fiscales et les politiques de l'emploi peuvent jouer un rôle clé à cet égard (voir la section 7.3).

L'importance d'un cadre politique favorable à la conformité et prévoyant des mesures incitatives est soulignée dans la recommandation n° 204 (voir encadré 7.1).

► **Encadré 7.1. Orientations fournies par les recommandations n°s 202 et 204 concernant la conformité et les mesures incitatives**

La recommandation n° 202 stipule dans la section II, «Socles nationaux de protection sociale», que:

«7. Les garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être instaurées par la loi. La législation nationale devrait définir la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations qui donnent effet à ces garanties. Des procédures de réclamation et de recours impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles et peu coûteuses devraient aussi être définies. L'accès aux procédures de réclamation et de recours devrait être sans frais pour le demandeur. Des systèmes permettant d'améliorer le respect des cadres juridiques nationaux devraient être en place.
[...]

11.

- 1) Les Membres devraient envisager de recourir à un ensemble varié de méthodes pour mobiliser les ressources nécessaires afin d'assurer la viabilité financière, budgétaire et économique des socles nationaux de protection sociale, en tenant compte des capacités contributives des différents groupes de la population. Ces méthodes, appliquées séparément ou conjointement, pourront consister à veiller au respect effectif des obligations en matière fiscale et de cotisations sociales, à redéfinir les priorités de dépenses ou à mettre en place une assiette de prélèvements plus large et suffisamment progressive.
- 2) Aux fins de l'application de ces méthodes, les Membres devraient examiner la nécessité d'adopter des mesures pour prévenir la fraude ainsi que l'évasion fiscale et le non-paiement des cotisations sociales.»

La recommandation n° 204 stipule dans la section VI, «Mesures incitatives, conformité et mise en application», que:

«22. Les Membres devraient prendre des mesures appropriées, en combinant notamment des mesures préventives, l'application de la loi et des sanctions effectives, pour remédier à l'évasion fiscale, au non-paiement des cotisations sociales et au contournement de la législation sociale et du travail et d'autres lois. Toutes les incitations devraient avoir pour objectif de faciliter la transition effective et en temps voulu dans l'économie informelle vers l'économie formelle.



► **Encadré 7.1. Orientations fournies par les recommandations n^{os} 202 et 204 concernant la conformité et les mesures incitatives (Final)**

23. Les Membres devraient réduire, lorsqu'il y a lieu, les obstacles à la transition vers l'économie formelle et prendre des mesures pour promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.
24. Les Membres devraient fournir des incitations et promouvoir les avantages qu'offre la transition effective vers l'économie formelle, y compris un accès amélioré aux services aux entreprises, au financement, aux infrastructures, aux marchés, aux technologies, aux programmes d'éducation et d'acquisition de compétences, ainsi qu'aux droits de propriété.
25. En ce qui concerne la formalisation des micro et petites unités économiques, les Membres devraient:
 - [...]
 - b) réduire les coûts de mise en conformité en mettant en place des dispositifs simplifiés de calcul et de paiement de l'impôt et des contributions;
 - [...]
 - f) améliorer l'accès à la sécurité sociale.
26. Les Membres devraient mettre en place des mécanismes appropriés ou réviser les mécanismes existants pour assurer l'application de la législation nationale, et notamment garantir la reconnaissance et le respect des relations de travail de manière à faciliter la transition vers l'économie formelle.
27. Les Membres devraient disposer d'un système d'inspection adéquat et approprié, étendre la couverture de l'inspection du travail à tous les lieux de travail dans l'économie informelle afin de protéger les travailleurs, et fournir des orientations aux organes chargés d'assurer l'application des lois, y compris sur la façon de traiter les conditions de travail dans l'économie informelle.
28. Les Membres devraient prendre des mesures assurant la mise à disposition effective d'informations, une assistance à la mise en conformité avec la législation applicable et le renforcement des capacités des acteurs concernés.
29. Les Membres devraient instituer des procédures efficaces et accessibles de plainte et de recours.
30. Les Membres devraient prévoir des mesures préventives et correctives appropriées pour faciliter la transition vers l'économie formelle et veiller à ce que les sanctions administratives, civiles ou pénales prévues par la législation nationale en cas de non-respect soient adéquates et strictement appliquées.»

Source: Recommandations nos 202 et 204 de l'OIT; voir BIT 2017b.

7.2 Comment les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale peuvent-ils être mieux adaptés pour atteindre efficacement les travailleurs dans l'économie informelle?

Assurer des inspections efficaces du travail et de la sécurité sociale dans les secteurs exposés à des niveaux élevés d'informalité constitue un défi particulier. D'une part, la plupart des travailleurs de ces secteurs sont particulièrement vulnérables et ont besoin de protection; d'autre part, les inspections du travail et de la sécurité sociale n'ont pas les capacités nécessaires pour intervenir efficacement dans l'économie informelle (Lund 2012; Lund et Nicholson 2003). Cela peut créer un cercle vicieux: la capacité limitée d'intervenir et d'appliquer la législation nationale signifie que la situation vulnérable des travailleurs dans l'économie informelle ne peut pas être correctement prise en compte, ce qui peut à son tour

encourager les entreprises à adopter des pratiques d'emploi informel si elles pensent que la probabilité d'être détectées et inspectées est très faible (BIT 2015i, 20)¹. Il importe donc de veiller à ce que les employeurs prennent leurs responsabilités au sérieux, notamment en ce qui concerne la couverture de la protection sociale (BIT 2013c; Alfery, Lund et Moussié 2018).

L'inscription correcte des travailleurs auprès des institutions de sécurité sociale et le paiement intégral des cotisations de sécurité sociale (AISS 2019b) comptent parmi les domaines d'inspection pertinents. Il existe également des liens importants concernant l'inspection des heures de travail, des salaires, de la santé et la sécurité au travail et de la protection de la maternité. Dans certains pays, ces domaines sont contrôlés par des inspections intégrées; dans d'autres, les inspections du travail et de la sécurité sociale fonctionnent séparément.

Il conviendra d'examiner plusieurs points pour améliorer les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle, notamment les dispositions réglementaires des inspections, les ressources allouées à l'emploi et à la formation des inspecteurs et l'efficacité de l'administration des inspections, qui pourrait être améliorée grâce à des solutions informatiques. Des mécanismes efficaces d'alerte et de sanction sont également pertinents, mais devraient être combinés avec des activités de sensibilisation et d'éducation concernant la législation existante.

Les facteurs suivants sont particulièrement pertinents pour déterminer les défis et stratégies spécifiques pour étendre l'inspection du travail et de la sécurité sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle:

- les caractéristiques des unités économiques, avec un nombre élevé de MPE, de travailleurs à leur propre compte et de ménages privés en tant qu'employeurs de travailleurs domestiques;
- les caractéristiques du lieu de travail, telles que les maisons privées comme lieux de travail pour les travailleurs à domicile et les travailleurs domestiques, ou les espaces publics comme lieux de travail pour les vendeurs de rue, les ramasseurs de déchets, etc.;
- la dispersion géographique des unités économiques et des lieux de travail, notamment en ce qui concerne la couverture des zones rurales;
- les caractéristiques de la relation de travail, avec la forte prépondérance des différentes formes de travail indépendant, y compris le travail indépendant, les travailleurs familiaux aidants et les membres des coopératives;
- les caractéristiques du travail lui-même, telles que les horaires de travail longs et irréguliers, l'emploi à court terme ou saisonnier et les revenus irréguliers.

Chacun de ces défis peut rendre les inspections plus exigeantes et plus coûteuses. Étant donné que les inspections du travail et de la sécurité sociale sont déjà confrontées à de graves contraintes en matière de ressources dans de nombreux pays, l'extension du champ d'application de l'inspection du travail et de la sécurité sociale à de nouveaux domaines est parfois problématique. En conséquence, dans de nombreux pays, les inspections sont effectivement concentrées sur les grandes entreprises et souvent sur les activités dans les zones urbaines, puisqu'un plus grand nombre de personnes peuvent être atteintes dans un rayon plus limité, ce qui fait que les contrôles sont plus rentables (Mesa-Lago 2008a).

¹ Des études ont montré que les visites d'inspection dans 577 entreprises réparties de manière aléatoire se sont traduites par l'enregistrement de 22 à 27 pour cent des entreprises (de Andrade, Bruhn et McKenzie 2013; Bruhn et McKenzie 2014).

L'extension de l'inspection du travail et de la sécurité sociale à de nouvelles catégories d'unités économiques et de travailleurs peut entraîner des défis spécifiques (BIT 2010, p. 74; Daza 2005), notamment:

- Pour les MPE avec peu ou pas d'employés, les inspections peuvent être plus exigeantes et plus coûteuses que pour les grandes entreprises, en partie parce que les inspections ne peuvent pas bénéficier des mêmes économies d'échelle que les grandes entreprises; c'est-à-dire qu'elles ne peuvent couvrir qu'un petit nombre de travailleurs pour chaque visite dans l'entreprise. Compte tenu de leur capacité administrative plus limitée, les petites entreprises ont davantage besoin d'informations et de conseils de la part des inspecteurs du travail et de la sécurité sociale [TMP] [TI].
- Pour les travailleurs domestiques, l'enjeu est le suivant: le travail est généralement effectué dans la maison privée de l'employeur, ce qui rend les inspections plus complexes et nécessite des mécanismes juridiques et pratiques pour autoriser les inspections à domicile, tout en garantissant la vie privée de l'employeur [TD].
- Les inspections dans les zones rurales sont parfois difficiles en raison des longues distances, de la nature souvent saisonnière du travail dans le secteur agricole et, dans certains cas, de défis supplémentaires, tels que des niveaux plus élevés d'analphabétisme [TA].

Pour ces raisons, il est nécessaire que les inspections du travail et de la sécurité sociale qui visent à améliorer l'accès à la protection sociale utilisent des mécanismes adaptés, le cas échéant, y compris des approches participatives (BIT 2018a). À cet égard, il est essentiel que les inspecteurs du travail et de la sécurité sociale et leurs directions connaissent les stratégies spécifiques visant à améliorer les conditions de travail et l'accès à la sécurité sociale et à favoriser la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

7.2.1 Sensibilisation et développement de partenariats

La sensibilisation à la nécessité d'une protection sociale et aux droits et obligations connexes est essentielle pour l'extension de la protection sociale aux personnes opérant dans l'économie informelle.

Lutter contre les déficits d'information

Le non-respect des réglementations en matière de sécurité sociale est souvent associé à un manque d'information et de sensibilisation. Le rôle des inspecteurs du travail et de la sécurité sociale ne se limite pas seulement à émettre des sanctions, et leur rôle d'informateur et de conseiller sur la manière de respecter la législation est souvent méconnu (BIT 2013c). L'expérience montre que les approches qui privilégient l'éducation, la persuasion, la transparence et la participation tendent à être particulièrement efficaces pour atteindre l'économie informelle (BIT 2013c). Il convient de mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation et d'information (voir chapitre 2) parallèlement aux mécanismes de sanction. En Finlande, en France et aux Pays-Bas, par exemple, les campagnes d'inspection du travail pour les agriculteurs sont associées à des activités d'éducation et de sensibilisation axées sur les risques professionnels graves.

En Chine, dans le cadre du système de gestion basé sur une grille d'analyse, les inspecteurs du travail et leurs assistants suivent des étapes claires et traçables pour promouvoir la sensibilisation à la législation, contrôler la conformité et appliquer les réglementations dans des domaines spécifiques (BIT 2013c). Au Pérou, les inspecteurs doivent donner des conseils techniques préventifs aux employeurs et aux travailleurs du secteur informel (BIT 2013c).

Certains pays, comme le Chili, ont intégré l'information et le renforcement des capacités dans leurs cadres de sanction (voir encadré 7.8).

Garantir des mécanismes de réclamation efficaces

Un autre élément d'une stratégie de conformité efficace est d'assurer des mécanismes de réclamation efficaces pour les employeurs et les travailleurs (RNSF 2017). En particulier pour les travailleurs, de tels mécanismes peuvent aider à garantir qu'ils peuvent déposer des plaintes si leurs employeurs ne les enregistrent pas du tout ou le font de manière incorrecte (par exemple en sous-estimant leurs salaires).

Il convient de noter que la recommandation n° 202 exige que les procédures de plainte et d'appel soient «impartiales, transparentes, efficaces, simples, rapides, accessibles et peu coûteuses», qu'elles soient gratuites pour le requérant et que des systèmes soient mis en place pour améliorer le respect des cadres juridiques nationaux (voir paragraphe 7).

Développer des partenariats

Afin d'atteindre plus efficacement les secteurs à forte incidence d'emploi informel, des approches qui s'appuient sur des partenariats avec d'autres parties prenantes sont essentielles pour faciliter la sensibilisation et une approche durable. Les partenaires potentiels comprennent les ministères ayant une forte sensibilisation communautaire, tels que les ministères de la santé ou de l'agriculture et du développement rural; les gouvernements locaux; les inspections des impôts; les syndicats, les associations d'employeurs et autres organisations d'employeurs et de travailleurs concernés; et les communautés. Les partenariats tripartites sont particulièrement efficaces. Les méthodes d'action comprennent des codes de conduite volontaires, des mécanismes de suivi et des campagnes d'information et de renforcement des capacités (BIT 2013c).

Ces partenariats sont particulièrement importants dans les secteurs où l'introduction d'autres mécanismes de contrôle gouvernemental est faible, comme le travail domestique, le travail à domicile ou le travail agricole. Compte tenu de la forte incidence de l'emploi informel dans ces secteurs, il est essentiel que les gouvernements forgent des partenariats pour diffuser des informations sur les droits et obligations des travailleurs et des employeurs.

Les organisations de travailleurs peuvent jouer un rôle clé en diffusant des informations et en facilitant l'enregistrement. Aux Philippines, par exemple, une organisation de travailleurs domestiques, *Samahan at Ugnayan ng Manggagawang Pantahanan sa Pilipinas* (SUMAPI) organise des déplacements vers des bureaux d'enregistrement de la sécurité sociale, des centres de conseil et d'autres agences gouvernementales (BIT 2016l, p. 47).

► Liste de contrôle 7.1. Sensibilisation et développement de partenariats

- La possibilité de mettre en place des partenariats pourrait-elle être davantage explorée pour soutenir le partage d'informations et le suivi, comme avec les syndicats et d'autres organisations de travailleurs, en particulier les organisations de groupes de travailleurs vulnérables (travailleurs domestiques ou agricoles), les organisations d'employeurs ou autres?
- Comment les connaissances des employeurs et des travailleurs sur leurs droits et obligations pourraient-elles être renforcées? Comment les sensibiliser à l'importance de la protection sociale?
- Envisager d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation, des partenariats (voir ci-dessus) et la mise en relation des inspections du travail avec des séances d'éducation et de sensibilisation.
- Les travailleurs ont-ils accès à des mécanismes de plainte et de recours accessibles et efficaces? (voir chapitre 3)

7.2.2 Assurer des cadres juridiques adéquats pour l'inspection du travail et de la sécurité sociale

Afin de garantir que le cadre juridique de l'inspection du travail et de la sécurité sociale s'applique aux secteurs à haut niveau d'informalité, il convient d'adapter certains aspects de ce cadre et de veiller à ce que le mandat des services d'inspection du travail et de la sécurité sociale, ainsi que les ressources qui leur sont attribuées, soient conformes au champ d'application de la couverture juridique de la sécurité sociale.

Faciliter l'inspection des petites entreprises

Il convient de réduire ou de supprimer les seuils légaux concernant la taille de l'entreprise (nombre d'employés ou chiffre d'affaires) pour permettre l'inspection des MPE et des travailleurs indépendants. Il convient aussi d'adopter des mesures permettant aux inspecteurs de réaliser des inspections dans les MPE.

Par exemple, la législation du Pérou prévoit spécifiquement l'inspection annuelle des microentreprises. La loi de 2003 sur la promotion et la formalisation des petites et moyennes entreprises (loi n° 2.815) prévoit l'inspection annuelle de 20 pour cent des microentreprises enregistrées (Daza 2005, p. 45). En République dominicaine, la loi n° 87-01 confère aux inspecteurs spécialisés dans les pensions et la sécurité au travail le pouvoir de mener des enquêtes, le cas échéant, pour détecter rapidement toute tentative de fraude par les employeurs ou les travailleurs. Ils sont aussi habilités à examiner tout document ou dossier de l'employeur (Daza 2005, p. 45).

Adapter la réglementation sur l'inspection des ménages privés

Les cadres juridiques devront établir des réglementations spécifiques pour les inspections des ménages privés en tant que lieux de travail des travailleurs domestiques et des travailleurs à domicile. Ces réglementations doivent répondre non seulement aux besoins des travailleurs, mais également aux besoins des ménages, en particulier concernant le respect de la vie privée. La mise en œuvre de ces cadres juridiques peut nécessiter un renforcement spécifique des capacités des inspecteurs du travail et de la sécurité sociale pour effectuer des visites à domicile.

Par exemple, en **Afrique du Sud**, l'extension de l'assurance-chômage et maternité aux travailleurs domestiques (voir encadré 4.5) a nécessité l'allocation de ressources humaines et financières supplémentaires. Les inspecteurs ont été formés sur la façon de mener des visites à domicile tout en préservant la vie privée des employeurs, ce qui a bien fonctionné et n'a suscité que peu de commentaires négatifs de la part des employeurs des ménages, même si les inspections du travail ont parfois été menées sans préavis (CSI et ONU Femmes 2013) [TD].

En **Uruguay**, un corps d'inspection spécial a été créé, qui est légalement autorisé à entrer dans la maison d'un employeur à condition de disposer d'une décision de justice (voir encadré 7.2) [TD].

► Encadré 7.2. Uruguay: Amélioration de l'inspection du travail pour les travailleurs domestiques

En Uruguay, la loi n° 18.065, adoptée en 2006, a établi des normes de réglementation du travail domestique qui obligent tous les employeurs, y compris les employeurs de travailleurs domestiques, à s'enregistrer auprès de la BPS, l'institution de prévoyance sociale (Banco de Prevision Social). Une unité spéciale au sein du corps d'inspection du travail contrôle la conformité et la régularisation des travailleurs domestiques concernant le paiement des cotisations de la sécurité sociale (Cours d'inspection du travail de la sécurité sociale). Les inspecteurs sont autorisés à inspecter les lieux de travail, y compris les résidences privées en cas de manquement supposé à la conformité aux réglementations du travail et de la sécurité sociale, à condition d'avoir obtenu une décision de justice rendue par un tribunal du travail de première instance ou un tribunal de première instance de l'intérieur en pleine connaissance de cause (article 13).

La loi autorise également les travailleurs domestiques à déposer une réclamation auprès de l'inspection. Afin de diffuser des informations sur la nouvelle réglementation, l'adoption de la loi en 2006 a été suivie d'une vaste campagne d'information à l'attention des travailleurs domestiques et des employeurs potentiels.

Concernant la mise en œuvre, les enjeux sont redoutables. Premièrement, 100 000 ménages emploient au moins 1 travailleur domestique, ce qui rend l'inspection de routine difficile sur le plan pratique. En consacrant des ressources supplémentaires, l'autorité a effectué des inspections de routine pour 9 200 ménages entre 2010 et 2011. Deuxièmement, les employeurs prennent parfois beaucoup de temps avant de se conformer à la législation. L'inspection a révélé que 80 pour cent des cas examinés n'étaient pas conformes, généralement sur un aspect spécifique de la couverture de sécurité sociale.

Source: D'après BIT 2012a; CSI et ONU Femmes 2013.

► Liste de contrôle 7.2. Cadre juridique de l'inspection du travail et de la sécurité sociale

- Quels sont les principaux obstacles à l'extension de la législation du travail et de la sécurité sociale aux employeurs et aux travailleurs dans l'économie informelle dans un contexte donné?
- Le cadre juridique existant est-il propice à l'inspection des MPE, des indépendants et des ménages? Assure-t-il un mandat adéquat aux inspections du travail et de la sécurité sociale, conformément aux dispositions légales relatives à la couverture de la sécurité sociale (voir chapitre 4)? Si non, faudrait-il l'ajuster, et comment?
- Le cadre juridique et institutionnel comprend-il des seuils concernant la taille de l'entreprise (nombre d'employés, chiffre d'affaires) qui excluent les MPE du champ d'application des services d'inspection, même si elles devraient être couvertes par la loi?
- Le cadre juridique et institutionnel prévoit-il des dispositions adéquates pour respecter la vie privée des ménages lors des inspections du travail et de la sécurité sociale?

7.2.3 Assurer des ressources adéquates pour contrôler la conformité

L'un des obstacles à un suivi efficace de la conformité réside dans les ressources limitées allouées aux services d'inspection. Compte tenu des exigences spécifiques de l'extension des services d'inspection à l'économie informelle, il est essentiel d'allouer des ressources humaines et financières adéquates aux services d'inspection et d'améliorer leur efficacité afin d'atteindre les résultats souhaités.

Augmenter les ressources allouées aux services d'inspection

L'élargissement du champ d'application des inspections du travail et de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle nécessitera dans la plupart des cas une augmentation des ressources allouées. Ces ressources sont nécessaires pour: augmenter le nombre d'inspecteurs du travail et de la sécurité sociale; administrer les inspections et les activités d'information et de sensibilisation; et couvrir les frais de transport pour atteindre les régions éloignées. Il sera aussi pertinent de fournir des ressources suffisantes pour la formation des inspecteurs du travail et de la sécurité sociale et du personnel d'autres services impliqués dans certains aspects de cette activité (par exemple les agents des douanes, les policiers, les agents de l'immigration).

Assurer un financement adéquat est l'un des piliers des inspections du travail et de la sécurité sociale, car les niveaux de financement déterminent la capacité des inspections à résoudre les problèmes liés à l'emploi dans l'économie informelle. Surtout dans les pays où l'économie informelle est la principale source d'emploi, les ressources disponibles sont souvent très limitées. Néanmoins, même dans ces contextes, il est possible d'adopter des mesures pour organiser les services d'inspection plus efficacement et mieux exploiter les synergies (BIT 2015i).

Par exemple, une meilleure coordination de l'inspection du travail et de la sécurité sociale ou même l'intégration de certains éléments de leur travail peuvent aider à créer des synergies et permettre une allocation plus efficace des ressources (voir également section 7.3 ci-dessous). Par exemple, en Amérique latine, des services d'inspection intégrés existent en Argentine, en Bolivie (État plurinational de), en Colombie, à Cuba, au Chili, au Paraguay et au Pérou, tandis que des inspections spécifiques de la sécurité sociale existent au Honduras et au Salvador (Vega Ruiz 2009).

Divers pays ont augmenté le nombre d'inspecteurs afin d'assurer des inspections efficaces. Par exemple, le nombre d'inspecteurs a doublé au Guatemala et au Salvador, tandis qu'il a triplé en République dominicaine et au Honduras. Au **Costa Rica**, des ressources supplémentaires ont été allouées aux inspections (voir encadré 7.3).

► Encadré 7.3. Costa Rica: Allouer des ressources aux inspections

L'institution d'assurance sociale du Costa Rica a mis en œuvre une série de mesures pour améliorer le recouvrement des cotisations d'assurance sociale par les travailleurs indépendants et les employeurs. L'institution emploie un groupe d'inspecteurs spécialisés pour superviser l'enregistrement des travailleurs indépendants. Les inspecteurs travaillent dans plusieurs secteurs économiques et ont des horaires différents, ce qui permet d'assurer une surveillance de jour comme de nuit. En outre, du personnel administratif et des inspecteurs ont été embauchés pour renforcer la capacité administrative de suivi des cas d'évasion. L'institution a également alloué davantage de moyens pour acquérir les ressources physiques, matérielles et technologiques nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie, qui a permis d'étendre la couverture contributive à toutes les régions du pays, y compris aux travailleurs indépendants dans les zones rurales.

Source: D'après Durán Valverde et al., 2013.

Améliorer l'efficacité en utilisant des solutions automatisées et des mécanismes de coordination efficaces

Il est possible de réduire considérablement les coûts des inspections de sécurité sociale – en particulier d'administration – en utilisant les TIC, qui ont par exemple été introduites en **Colombie** (voir encadré 7.6). Ces technologies peuvent être utilisées pour assurer le suivi des cotisations des entreprises et des travailleurs déjà inscrits. Une base de données centrale pour enregistrer les cotisations, par exemple, ne permettrait de se rendre physiquement dans les entreprises qu'en cas de divergence entre les paiements de contribution attendus et réels (BIT 2013c).

Les solutions automatisées et les systèmes informatiques efficaces non seulement aident à identifier les cas de non-déclaration, mais sont aussi un outil important pour identifier les cas de sous-déclaration (BIT 2016l). Par exemple, la **Malaisie** et l'**Arabie saoudite** utilisent des outils numériques pour soutenir les inspections de la sécurité sociale (voir encadré 7.4).

► Encadré 7.4. Utiliser des outils numériques pour renforcer l'application en Malaisie et en Arabie Saoudite

En Malaisie, l'introduction d'une application mobile pour vérifier l'enregistrement des entreprises et celle d'une application mobile qui localise les entreprises non enregistrées avec un GPS via Google ont considérablement réduit le temps nécessaire pour détecter et vérifier les entreprises non enregistrées. Entre 2015 et 2016, le nombre total d'entreprises ayant fait l'objet d'une visite a augmenté de 14 pour cent, tandis que le nombre d'entreprises non enregistrées ayant fait l'objet d'une visite a augmenté de 23 pour cent.

En Arabie saoudite, l'Organisation générale des assurances sociales a mis en place un nouveau système pour consolider toutes les données d'inspection (sur papier et électroniques) et réduire la durée des processus d'inspection en organisant des inspections sur le terrain en fonction de la situation géographique et de l'expertise de l'inspecteur. Ce système de renseignements utilise les données d'inspection sur le terrain en temps réel et est capable de calculer des informations en quelques secondes; il permet ainsi d'augmenter significativement le nombre de visites sur le terrain.

Source: D'après AISS 2018f; AISS 2018b.

À Qingdao, en **Chine**, l'inspection a développé un système informatique intégré pour mettre en place un mécanisme d'inspection du travail et de la sécurité sociale plus efficace et étendre la couverture (voir encadré 7.5).

► **Encadré 7.5. Chine: Développement d'outils numériques pour promouvoir un mécanisme efficace d'inspection du travail et de la sécurité sociale à Qingdao**

L'inspection du travail et de la sécurité sociale de Qingdao dans la province du Shandong, en Chine, a développé un ensemble d'outils qui améliorent la répartition des inspecteurs ainsi que la collecte et l'analyse des données. De plus, une application mobile permet de filmer et de transmettre des données en temps réel pour garantir un mécanisme d'inspection plus équitable et une meilleure application des règles. L'introduction de ces outils a été accompagnée d'une campagne de promotion de la conformité et d'un système de suivi amélioré. En conséquence, la couverture de la sécurité sociale a enregistré une hausse considérable grâce à des inspections plus efficaces et a donné lieu à une augmentation de la couverture de l'assurance sociale de 43 000 travailleurs précédemment non couverts entre 2012 et 2014.

Source: D'après BIT 2016f; voir aussi la vidéo YouTube du BIT intitulée «[Twin networks: Labour and social security inspection in China](#)».

La **Colombie** utilise un registre intégré des cotisants pour gérer les dossiers administratifs des travailleurs assurés dans ses différents régimes de sécurité sociale (voir encadré 7.6).

► **Encadré 7.6. Colombie: Formulaire intégré pour le règlement des cotisations et registre unique des cotisants**

En Colombie, le Registre unique des cotisants (Registro Unico de Aportantes (RUA)) permet de recouper les informations concernant les travailleurs assurés enregistrés dans plusieurs sous-systèmes de sécurité sociale: le Système général de sécurité sociale en matière de santé, le Système général des retraites et le Système général des risques professionnels. Parallèlement à l'introduction de la plateforme électronique PILA pour le règlement des cotisations, le RUA a facilité la supervision et le contrôle de la population enregistrée dans le système de sécurité sociale. Le RUA s'est imposé comme un outil de détection des irrégularités telles que la fraude aux cotisations, la fraude fiscale ou le multi-enregistrement. Lorsque des cas irréguliers sont détectés, les informations sont communiquées aux autorités compétentes et aux différents organes de contrôle, qui vérifient ces informations et prennent les mesures correctives nécessaires.

Source: D'après Durán Valverde *et al.* 2013.

En Inde, une initiative de l'État du Maharashtra visant à étendre l'inspection du travail à l'économie informelle utilise un système informatisé de gestion du travail qui permet aux employeurs d'accéder en ligne à tous les formulaires nécessaires pour obtenir et renouveler les licences et fournit aux travailleurs des cartes et des comptes bancaires pour le paiement de leur salaire. En plus d'éliminer les obstacles bureaucratiques, l'initiative permet également aux inspecteurs du travail de détecter les irrégularités grâce à un système d'alerte automatisé (BIT 2013c, p. 224).

En termes d'efficacité, il est également pertinent de garantir une bonne coordination entre les différentes institutions concernées en matière d'échange d'informations. Par exemple, en République dominicaine, la coordination et la collaboration entre le Secrétariat d'État au travail, la Direction des impôts intérieurs et d'autres organismes publics et privés susceptibles de fournir des informations pertinentes ont été établies par la loi n° 87-01 afin d'assurer l'enregistrement et le contrôle (Daza 2005).

Des exigences d'enregistrement spécifiques peuvent également renforcer l'efficacité de l'inspection du travail et de la sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs indépendants ou les employés de maison. Par exemple, au Mali, une copie de tout contrat de travail d'une durée supérieure à trois mois ou à durée indéterminée doit être déposée auprès de l'inspection du travail. Aux Philippines, les employeurs sont tenus d'enregistrer leurs employés de maison auprès du *barangay* (district local). Si l'emploi est facilité par une agence d'emploi privée, l'agence doit conserver une copie de tous les contrats des travailleurs domestiques qui doivent être disponibles pour inspection par le ministère du Travail et de l'Emploi.

Les campagnes de régularisation peuvent également améliorer la conformité. En Espagne, une date limite pour l'enregistrement des travailleurs domestiques déjà employés a été fixée (1er juillet 2012), après laquelle les employeurs risquaient d'être sanctionnés. En avril 2012, le taux d'inscription à la sécurité sociale était passé à 47 pour cent du nombre total estimé de travailleurs domestiques dans le pays (BIT 2013d).

Les échanges automatiques d'informations sont cependant difficiles à établir dans des contextes où il n'existe aucun registre établi pouvant être utilisé à cette fin. Par exemple, dans de nombreux pays, il n'existe aucun registre des travailleurs domestiques et des ménages dans lesquels ils sont employés (BIT 2016l, p. 22). L'absence d'enregistrement et de contrats de travail écrits rend le travail domestique invisible et donc difficile à détecter et à réglementer [TD].

Pour relever ces défis en matière de conformité, il convient de mettre en place un mécanisme d'inscription automatique pour certaines catégories d'employeurs. Par exemple, en Argentine, où l'emploi de travailleurs domestiques est très courant dans les ménages aisés, on suppose que – sauf preuve contraire – les ménages dont le revenu dépasse un certain niveau emploient un travailleur domestique. Non seulement ce mécanisme est efficace pour améliorer le respect de la législation, mais cela signifie également que la conformité peut être vérifiée au moyen d'une base de données centrale de sécurité sociale sans nécessiter de visites à domicile [TD].

Stratégies intégrées pour améliorer les inspections du travail et de la sécurité sociale

Le renforcement de la coordination entre les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale ou la fourniture de services intégrés s'avèrent utiles, en particulier pour surmonter les contraintes en matière de ressources.

Par exemple, l'**Argentine** poursuit une stratégie différenciée pour améliorer l'inspection du travail et de la sécurité sociale dans les secteurs exposés à des niveaux élevés d'informalité, y compris la plupart des éléments mentionnés ci-dessus (voir encadré 7.7).

L'échange d'informations entre les services d'inspection est aussi une stratégie utile pour améliorer la conformité. Par exemple, le renforcement des inspections du salaire minimum au Costa Rica a également été associé à une augmentation du respect des normes de sécurité sociale (Gindling, Mossaad et Trejos 2015).

Dans d'autres contextes, il sera utile de créer des groupes ou unités spécialisées chargées des inspections du travail et de la sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs dans l'économie informelle. Ces groupes pourront également favoriser la collaboration avec des partenaires autres que les inspections du travail et de la sécurité sociale (voir ci-dessus).

► Encadré 7.7. Argentine: L'inspection intégrée du travail et de la sécurité sociale en tant qu'élément des stratégies nationales de formalisation de l'emploi

L'Argentine a lancé un plan national de régularisation des travailleurs en 2003. Une mesure visant à accroître la conformité consistait à relier les informations dans différentes bases de données, et à combiner les informations recueillies par les inspecteurs avec les données sur les cotisations de sécurité sociale. Les amendes imposées à l'entreprise étaient réduites si les travailleurs étaient régularisés. Ces efforts ont également été soutenus par une augmentation des ressources allouées à l'inspection, notamment une augmentation des effectifs, ainsi que des investissements dans le renforcement des capacités et des équipements (voitures, systèmes informatiques). Ces mesures ont permis d'augmenter le taux de régularisation des travailleurs ayant fait l'objet d'une visite de 24 pour cent et ont également tenu compte de la capacité de l'entreprise à payer des cotisations afin de ne pas pénaliser les entreprises formelles en difficulté financière.

Le Plan intégré de réduction de l'emploi non enregistré, adopté en 2013, prévoit le renforcement de l'inspection intégrée du travail et de la sécurité sociale, un registre public des employeurs avec des sanctions du travail et des campagnes de sensibilisation aux droits des travailleurs, en particulier pour les travailleurs domestiques et dans l'économie rurale.

Source: D'après BIT 2013a, p.224; BIT 2014a; Bertranou et Casanova 2013; Vega Ruiz 2009.

► Liste de contrôle 7.3. Garantir l'adéquation des ressources pour assurer le suivi de la conformité

- Les inspections du travail et de la sécurité sociale disposent-elles d'informations adéquates pour mieux faire connaître les services au-delà des grandes entreprises?
- Les inspections du travail et de la sécurité sociale disposent-elles de ressources humaines, d'équipements et de systèmes informatiques adéquats pour pouvoir étendre efficacement leurs services au-delà des grandes entreprises?
 - Les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale pourraient-ils être plus efficaces et efficaces grâce à des solutions automatisées et à des mécanismes de coordination? «Cela pourrait inclure:»
 - l'automatisation de l'échange d'informations et la mise en relation des bases de données, tout en respectant et protégeant les données personnelles et le droit à la vie privée;
 - une coordination plus étroite au sein des différents services d'inspection et entre les services d'inspection et d'autres parties du gouvernement;
 - des services intégrés d'inspection du travail et de la sécurité sociale ou des unités d'inspection intégrées pour certaines catégories de travailleurs dans l'économie informelle pour renforcer l'efficacité et l'efficacité des services d'inspection;
- une coordination plus étroite de l'inspection du travail et de la sécurité sociale pourrait-elle améliorer le suivi de la conformité et garantir une utilisation plus efficace des ressources?
- Des stratégies intégrées pour les mécanismes d'inspection du travail et de la sécurité sociale pourraient-elles contribuer à l'amélioration de la conformité et la protection des travailleurs?

7.2.4 Application de sanctions constructives et adaptées

La conception et l'application de mécanismes de sanction constructifs et adaptés sont particulièrement importantes pour l'inspection du travail et de la sécurité sociale dans les secteurs exposés à une forte incidence de l'emploi informel. Les sanctions éventuelles doivent être précautionneusement appliquées, étant donné que, pour de nombreuses personnes dans l'économie informelle, le non respect des règles n'est pas un choix, mais le résultat des divers obstacles décrits dans les chapitres précédents. Puisque les sanctions inefficaces constituent un obstacle majeur à l'application de la législation, les amendes et autres formes de sanctions doivent dissuader efficacement la non conformité et encourager la conformité à l'avenir.

Pour promouvoir un changement durable, il convient d'envisager de mettre en place des sanctions financières (amendes) conjointement avec des activités d'information et de sensibilisation. Il importe toutefois d'appliquer d'autres mesures que les amendes dans le dispositif de sanctions. Un système de sanctions progressives sera utile, puisqu'il permettrait d'éviter que les personnes présentant un degré élevé de vulnérabilité ne soient affectées.

Par exemple, au **Chili**, le montant des amendes dépend de la taille de l'entreprise et du nombre de travailleurs concernés (BIT 2013c, section 4.c2). Le dispositif de sanctions prévoit également la possibilité pour les petites entreprises de se dégager des sanctions en régularisant les travailleurs et en assistant à des séances de formation (voir encadré 7.8). Étant donné que le temps des cadres supérieurs est généralement une ressource rare pour les petites entreprises, la participation à une telle formation constitue autant une pénalité (manque à gagner) qu'un avantage en matière de sensibilisation.

Enfin, tenir compte de la mise en place de mesures incitatives adéquates pour la conformité contribuera à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (voir chapitre 8).

► **Encadré 7.8. Chili: Intégrer l'information et le renforcement des capacités dans le dispositif de sanctions**

Le Chili a mis en place un système permettant aux entreprises de moins de 9 travailleurs de remplacer une amende par une formation gratuite pour l'employeur, à condition que la situation en question soit corrigée. Les employeurs peuvent choisir cette option une fois par an et, en cas d'absence à la formation, ils sont tenus de payer un supplément de 100 pour cent.

Source: D'après BIT 2013c, section 4.c2.

► **Liste de contrôle 7.4. Appliquer des sanctions constructives et adaptées**

- Comment rendre les pénalités et autres sanctions plus efficaces et constructives?
- Les sanctions appliquées sont-elles adaptées? Réfléchir à l'introduction d'un système de sanctions progressives garantissant des sanctions constructives, efficaces et adaptées.
- Les sanctions pourraient-elles être combinées à des mesures promotionnelles de sensibilisation et de renforcement des capacités, le cas échéant?

► **Lectures supplémentaires sur les inspections du travail et de la sécurité sociale**

- BIT 2013c. [Économie informelle et travail décent: Guide de ressources sur les politiques. Soutenir les transitions vers la formalité](#) ((voir section 4.c2 (en anglais)).
- BIT 2015b. «[Extending labour inspection to the informal economy: A trainer's handbook](#)».
- BIT 2018a. [Guide d'intervention de l'Inspection du travail dans l'économie informelle - Une méthode participative](#)
- AISS 2019b. [Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations et conformité](#) (voir en particulier sections D, E et F).

Plus précisément sur les travailleurs domestiques:

- BIT 2012a. [Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws](#).
- BIT 2016l. [Inspection du travail et autres mécanismes de conformité dans le secteur du travail domestique: Guide d'introduction](#).

7.3 Renforcer les mesures incitatives pour encourager la formalisation: exploiter les liens avec d'autres domaines politiques

Des politiques judicieuses visant à renforcer les mesures incitatives en faveur de l'extension de la couverture de la sécurité sociale et de la formalisation de l'emploi doivent également tenir compte des liens avec d'autres domaines politiques. Cela comprend, tel que mentionné dans la recommandation n° 202, des politiques qui favorisent l'activité économique productive et l'emploi formel, comme des politiques qui incluent la passation de marchés publics, l'affectation de crédits budgétaires publics, l'inspection du travail, des politiques du marché du travail et des incitations fiscales et qui favorisent l'éducation, la formation professionnelle, les aptitudes productives et l'employabilité.

De même, des innovations dans d'autres domaines politiques peuvent être mises à profit pour fournir des incitations à l'extension de la couverture de la sécurité sociale et à la formalisation de l'emploi. Ces mesures encouragent les entreprises à honorer leurs obligations en matière de sécurité sociale et récompensent le respect de la conformité moyennant peu ou pas de frais supplémentaires pour le gouvernement. Ces politiques créent un environnement concurrentiel plus équitable entre les entreprises et garantissent une concurrence plus juste.

Il convient cependant de veiller à ce que les politiques n'excluent pas formellement ou de facto les microentreprises, en particulier celles qui ont récemment été créées. Il conviendra de mettre en place des mesures spécifiques pour garantir que les microentreprises bénéficient aussi de ces mesures afin que leur potentiel de développement et de croissance puisse être favorisé de manière à assurer en même temps la protection sociale de leurs travailleurs.

7.3.1 Politiques d'entreprise

Les politiques qui favorisent les entreprises durables, en particulier les conditions d'un environnement propice, peuvent améliorer la productivité des entreprises, favoriser leur développement et ainsi permettre la transition vers l'économie formelle². Les mesures peuvent inclure la fourniture d'un soutien et de services de développement des entreprises ciblés pour les MPE et le renforcement de l'inclusion financière grâce à un meilleur accès au financement des prêts aux petites entreprises (BIT 2017a).

7.3.2 Marchés publics et politiques d'investissement

Les politiques de passation des marchés publics et d'investissement peuvent soutenir la formalisation de l'emploi et l'extension de la couverture de la sécurité sociale en garantissant que les entreprises participant aux appels d'offres et aux projets d'investissement financés par l'État respectent la législation applicable. Ces politiques doivent s'accompagner d'un suivi efficace pour garantir que la promotion de la conformité est efficace et durable.

Par exemple, en Afrique du Sud, les entreprises qui ont l'intention de soumettre un appel d'offres public doivent déposer une «Attestation en bonne et due forme» du ministère du Travail, qui confirme que l'entreprise a dûment versé ses cotisations au Fonds d'indemnisation qui assure la couverture des travailleurs en cas d'accident du travail.

Au niveau international, les directives en matière de protection environnementale et sociale de la Banque mondiale (Banque mondiale 2012; Banque mondiale 2018) et d'autres banques de développement fournissent un cadre d'orientation qui comprend des sections dédiées aux droits des travailleurs, y compris en ce qui concerne la sécurité sociale, qui s'applique aux travailleurs directement ou indirectement employés dans des projets financés par ces banques. Les gouvernements et autres parties prenantes peuvent se référer à ces cadres pour promouvoir la conformité avec ces directives ou avec la législation nationale.

7.3.3 Accès au crédit gouvernemental et aux services aux entreprises

Certains pays ont également mis en place des politiques d'accès au crédit public et aux services aux entreprises, qui soutiennent positivement l'extension de la sécurité sociale et la formalisation de l'emploi.

Des services rationalisés pour l'enregistrement des nouvelles entreprises, y compris l'enregistrement à la sécurité sociale, peuvent réduire considérablement les charges administratives pour les nouveaux entrepreneurs. Par exemple, au Portugal, les entreprises peuvent être créées en quelques heures et les documents nécessaires sont immédiatement disponibles (BIT 2013d, p. 36).

² Voir BIT: [Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises](#). Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007. La version française paraît dans: [Rapport de la Commission des entreprises durables, Compte rendu provisoire](#) n° 15, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007 (paragr. des conclusions, page 101-114).

► **Encadré 7.9. Costa Rica: Programme de soutien aux petites et moyennes entreprises - offrir des incitations non financières à la formalisation**

Le Programme de soutien aux petites et moyennes entreprises (Programa de Apoyo a la Pequena y Mediana Empresa) a été mis en œuvre en 2002 (loi n° 8262). Il cofinance des projets de micro, petites et moyennes entreprises dans les domaines du développement technologique et de l'innovation (jusqu'à 80 pour cent de la valeur du projet). Il introduit également des mécanismes pour accroître leur participation aux marchés publics, aux programmes de promotion du commerce intérieur, à la formation sectorielle et aux programmes d'assistance technique. Pour être éligibles, les MPE doivent respecter les cotisations de sécurité sociale, la réglementation fiscale et les normes du travail. Elles doivent également être à jour dans leurs cotisations au système national de sécurité sociale (Caja Costarricense de Seguro Social) et au Fonds de protection de la famille (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares). Le financement provient du budget national et du ministère des Finances. Bien que la loi ait été mise en œuvre en 2002, sa promotion et sa mise en œuvre ont effectivement commencé en 2010 avec le lancement du Programme d'entrepreneuriat du Costa Rica (Costa Rica Emprende). À ce jour, les bénéficiaires du programme sont principalement des MPE d'une certaine taille, et la participation des microentreprises est limitée.

Source: D'après BIT 2014f.

Au **Costa Rica**, le système d'information sur les entreprises du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce ne délivre pas de certificats MPE aux entreprises qui sont en retard dans le paiement de leurs taxes ou leurs cotisations de sécurité sociale (BIT 2014f). Ces certificats sont nécessaires, entre autres, pour exempter les MPE du paiement de certains types de taxes, comme la taxe pour les personnes morales³. En plus de bénéficier d'incitations financières, les entreprises sont encouragées à formaliser et à contribuer aux systèmes fiscaux et de sécurité sociale en accédant au crédit, à la formation ou à la technologie, comme dans le Programme de soutien aux petites et moyennes entreprises du Costa Rica (voir encadré 7.9).

7.3.4 Politiques fiscales

Mécanismes de de «monotaxe»

Les mécanismes de «monotaxe» simplifient les mécanismes de paiement des cotisations et des impôts en offrant à certaines catégories de MPE et de travailleurs indépendants la possibilité de payer un forfait (mensuel) plutôt que diverses cotisations fiscales et de sécurité sociale, comme c'est le cas en Argentine et en Uruguay. Ces mécanismes réduisent la nécessité de tenir des registres comptables et facilitent la déclaration des revenus et les paiements aux différents sous-systèmes de sécurité sociale et fiscaux (voir section 6.2.3).

Avantages fiscaux pour l'enregistrement des travailleurs

L'octroi d'avantages fiscaux aux employeurs peut fournir des incitations à l'enregistrement des travailleurs. Par exemple, dans de nombreux pays, comme la **France** et la **Belgique**, les employeurs de travailleurs domestiques peuvent déduire une partie de leurs cotisations de sécurité sociale de leur revenu imposable. Ces mécanismes fournissent un moyen indirect de subventionner la couverture de sécurité sociale de cette catégorie vulnérable de travailleurs à partir de la fiscalité générale et de promouvoir leur emploi dans l'économie formelle (voir Encadré 7.10). En Argentine, les employeurs sont tenus par la loi de verser le montant total des cotisations, tandis que les travailleurs domestiques en sont exemptés et peuvent cotiser sur la base du volontariat. De même, aux Philippines, les employeurs sont tenus de payer l'intégralité des cotisations de sécurité sociale des travailleurs domestiques qui gagnent moins de 5000 pesos (BIT 2016i).

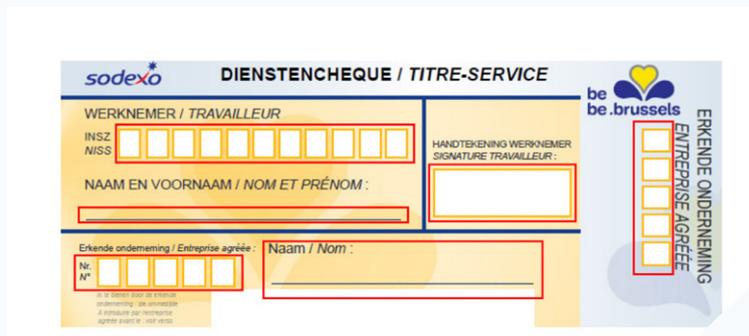
3 Cette taxe est basée sur la loi sur l'impôt des personnes morales (Ley de impuesto a las personas jurídicas), (loi n° 9024 3/12/2011), qui établit un impôt annuel équivalent à 50 pour cent du salaire minimum mensuel à payer par toutes les sociétés et les entreprises à responsabilité limitée. La même loi exempte les petites et microentreprises du paiement de cette taxe à condition d'être enregistrées auprès du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce et du service des recettes intérieures et qu'elles ne soient pas en retard dans le paiement de leurs impôts ou des cotisations de la sécurité sociale.

► **Encadré 7.10. Avantages fiscaux pour favoriser la couverture sociale des travailleurs domestiques en France et en Belgique**

En France, la couverture d'assurance sociale des travailleurs domestiques est facilitée par un système de chèques emploi service qui a contribué de manière significative à la formalisation du secteur depuis 2006. Grâce au mécanisme Chèque emploi service universel (Cesu), les employeurs de travailleurs domestiques peuvent facilement enregistrer leurs travailleurs et payer les cotisations. Les employeurs peuvent déduire la moitié des cotisations d'assurance sociale des travailleurs domestiques de leur impôt sur le revenu dans la limite de 6 000 euros par an. En outre, les ménages de personnes handicapées (degré d'invalidité évalué à au moins 80 pour cent) et d'autres catégories ont droit à une exonération totale. Des études ont démontré que les deux tiers des utilisateurs du Cesu ont déclaré un employé auparavant non déclaré (Farvaque *et al.* 2013).



En Belgique, les avantages fiscaux sont accordés au moyen d'un système de titres-services introduit en 2004 à l'initiative du gouvernement. Contrairement au modèle français, les travailleurs domestiques sont employés par une agence d'intérim (c'est-à-dire l'employeur formel) et les ménages sont considérés comme des utilisateurs de leurs services. Le système de titres-services est géré par la firme Sodexo. Du point de vue fiscal, les utilisateurs peuvent bénéficier d'un double avantage: une réduction de 30 pour cent sur les achats de bons (jusqu'à une franchise annuelle de 1400 euros) et une nouvelle réduction nominale de 0,9 euro sur chaque bon pour les 156 premiers bons. Entre 2008 et 2011, le nombre d'utilisateurs de titres-services est passé de 557 482 à 834 959 et le nombre d'employés au titre du régime est passé de 103 437 à 149 827. Au cours de la même période, près de 17 pour cent des ménages belges ont utilisé des titres-services.



Source: D'après BIT 2016b; BIT 2016 c.

7.3.5 Politiques du marché du travail et de l'emploi

Les politiques du marché du travail et de l'emploi jouent également un rôle important dans la définition des incitations appropriées pour la couverture de la sécurité sociale. Ces incitations sont essentielles lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques visant à promouvoir l'emploi et à créer des emplois. Ces politiques doivent prendre en compte la couverture de sécurité sociale afin d'assurer la protection des travailleurs et la facilitation de la transition vers l'économie formelle. Elles peuvent comprendre des subventions temporaires aux salaires et aux cotisations pour les groupes marginalisés de travailleurs (voir encadré 7.11) qui assurent une couverture de protection sociale aux participants aux programmes publics pour l'emploi ou des mesures supplémentaires pour faciliter la transition des programmes d'éducation ou des programmes publics pour l'emploi vers l'emploi formel.

Ceci est particulièrement important pour les jeunes travailleurs. Les jeunes étant davantage exposés au risque d'évoluer dans l'économie informelle sans pouvoir en sortir, il importe de veiller à ce que les politiques d'emploi des jeunes incluent également des mesures pour assurer la couverture de la sécurité sociale et faciliter leur transition vers un emploi formel. Par exemple, si les programmes pour l'emploi des jeunes assurent leur couverture de sécurité sociale, les jeunes travailleurs bénéficieront d'une meilleure couverture, connaîtront mieux le système de sécurité sociale et seront plus disposés à poursuivre leur carrière dans l'économie formelle. Cette couverture est non seulement un mécanisme important pour promouvoir l'emploi des jeunes travailleurs dans l'économie formelle, mais a également un effet positif sur la sensibilisation de ces derniers à l'importance de la protection sociale et la construction d'une culture de la sécurité sociale (voir chapitre 3).

Les programmes d'apprentissage et d'autres programmes de formation professionnelle peuvent jouer un rôle important à cet égard (OIT 2017b). Par exemple, en Autriche et en Allemagne, les programmes de formation professionnelle (apprentissage) comprennent une couverture d'assurance sociale obligatoire qui permet aux jeunes travailleurs d'être assurés dès le début de leur carrière. En outre, ces mesures contribuent aussi à la sensibilisation, en particulier lorsque des unités d'apprentissage dédiées sont intégrées dans les programmes de formation professionnelle et de promotion de l'emploi (voir chapitre 3).

► Encadré 7.11. Argentine: Promouvoir la création d'emplois dans l'économie formelle

En réponse à la crise économique, l'Argentine a introduit en 2008 le *régimen de promoción y protección del empleo registrado* (loi n° 26.476, Programme de promotion et de protection du travail déclaré). Les cotisations patronales à la sécurité sociale des travailleurs nouvellement inscrits ont été réduites de 50 pour cent pour la première année et de 25 pour cent pour la deuxième année, et les procédures de paiement et d'enregistrement ont été facilitées. Grâce à ce programme anticyclique, plus de 330 000 travailleurs ont été enregistrés entre fin 2008 et mi-2009 malgré la crise économique. La plupart de ces travailleurs étaient dans le secteur des services (20,3 pour cent), suivi des secteurs du commerce (14 pour cent), de la construction (12,2 pour cent) et de l'industrie (12,2 pour cent), qui sont généralement les secteurs les plus marqués par l'informalité. En 2010, 714 000 emplois ont été créés dans l'économie formelle grâce à cette mesure.

Source: Bertranou et Casanova 2013; Argentine et BIT 2012.

► Liste de contrôle 7.5. Considérations au renforcement des incitations grâce aux liens avec d'autres domaines politiques

- Les mesures innovantes dans d'autres domaines politiques peuvent-elles être exploitées pour fournir des incitations à l'extension de la couverture de sécurité sociale et à la formalisation de l'emploi?
- Les politiques de marchés publics et d'investissement incorporent-elles des conditions pour le respect des obligations en matière de sécurité sociale? Ces conditions pourraient-elles être introduites ou renforcées?
- Les politiques fiscales comprennent-elles des dispositions facilitant l'accès à la sécurité sociale, telles que des mécanismes simplifiés de recouvrement de l'impôt et des cotisations (monotaxe) ou des allègements fiscaux pour l'emploi de travailleurs domestiques? Ces mécanismes pourraient-ils être introduits ou renforcés?
- Les politiques du marché du travail et de l'emploi contiennent-elles des dispositions pour faciliter l'accès à la couverture sociale? De tels mécanismes pourraient-ils être mis en place, notamment pour les jeunes travailleurs?

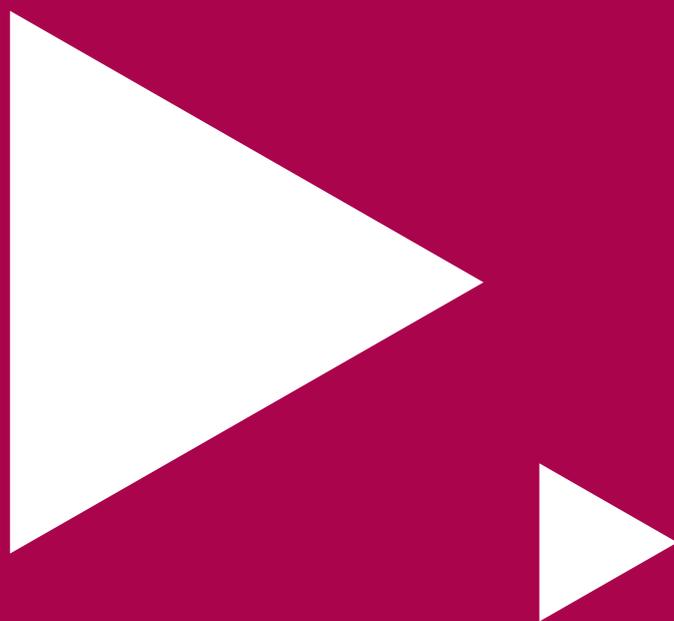
► Lectures supplémentaires sur le renforcement des mesures incitatives pour l'extension de la couverture et les transitions de l'économie informelle vers l'économie formelle

- Van Elk *et al.* 2014. «[Enterprise formalization: fact or fiction? A quest for case studies](#)».
- BIT 2013c. [Économie informelle et travail décent: Guide de ressources sur les politiques pour soutenir les transitions vers la formalité](#) (voir sections 7.1 et 7.2).
- BIT 2016b. [Formalizing domestic work](#).
- AISS 2019b. [Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations et conformité](#).



▶ 8

Étendre la couverture de la protection sociale et mettre en place des systèmes universels de protection sociale: enseignements tirés de l'expérience et voie à suivre



► Questions clés

- Comment assurer une couverture adéquate aux travailleurs dans toutes les formes d'emploi, y compris dans les «nouvelles» formes d'emploi?
- Comment étendre la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle et faciliter leur transition vers l'économie formelle?
- Comment empêcher la non-formalisation de l'emploi formel et faire en sorte que les travailleurs des «nouvelles» formes d'emploi informel réussissent leur transition vers l'économie formelle?
- Comment garantir un environnement concurrentiel équitable et juste entre les entreprises de «l'ancienne» et de la «nouvelle» économie?
- Comment garantir un dispositif de financement de qualité pour les systèmes de protection sociale, fondé sur une combinaison de cotisations et d'impôts? Comment les régimes d'assurance sociale et d'autres régimes de protection sociale contributifs peuvent-ils être mieux adaptés et renforcés en fonction de l'évolution du monde du travail, et comment peuvent-ils être complétés par des mécanismes de protection sociale non contributifs (principalement financés par l'impôt)?

► Messages clés

- L'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle exige d'adopter une approche globale qui tient compte des différents obstacles à la couverture de la protection sociale, propose des solutions de couverture adaptées à leurs besoins et facilite leur transition vers l'économie formelle.
- Pour garantir une protection sociale efficace pour tous, il est essentiel de combler les lacunes en matière de couverture et d'adapter les systèmes de protection sociale en fonction de l'évolution de la demande dans le monde du travail. En particulier, les systèmes de protection sociale doivent être adaptés aux situations et besoins spécifiques des travailleurs, y compris dans les nouvelles formes d'emploi. L'assurance sociale continuera de jouer un rôle clé pour garantir l'élargissement du champ d'application et l'augmentation des niveaux de protection.
- Certaines des mesures politiques mises en place par les pays pour faciliter la couverture des travailleurs dans l'économie informelle contiennent de précieuses indications sur la manière d'étendre la couverture aux travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi. Cependant, il convient d'envisager de mettre en place des mesures supplémentaires et de poursuivre les efforts en vue de réaliser le droit à la sécurité sociale pour tous.
- Le renforcement et l'adaptation des systèmes de protection sociale pour l'avenir du travail nécessitent une combinaison de plusieurs mécanismes de protection sociale, avec des mécanismes de financement appropriés provenant des cotisations ou des impôts. Les régimes non contributifs de protection sociale sont essentiels pour garantir le socle de protection sociale pour tous, conformément à la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

8.1 Enseignements tirés de l'expérience sur l'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle

L'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle nécessite d'adopter une stratégie globale et intégrée. Dans la plupart des cas, une combinaison de différentes mesures sera nécessaire pour surmonter les différents obstacles et offrir une solution efficace, équitable et durable. Comme indiqué ci-dessus, il n'existe pas d'approche unique – les solutions doivent toujours répondre à des défis et des réalités concrètes. Cependant, un certain nombre d'enseignements généraux peuvent être tirés des expériences des différents pays décrits dans le présent document (voir ci-après).

Promouvoir une stratégie globale et intégrée pour l'extension de la couverture

L'extension de la couverture aux travailleurs dans l'économie informelle doit faire partie d'une stratégie nationale de protection sociale globale et intégrée, dirigée par le gouvernement et fondée sur des principes fondamentaux, notamment: l'universalité de la protection; l'adéquation et la prévisibilité des prestations; la viabilité financière, fiscale et économique; la non-discrimination, l'égalité hommes-femmes et la réactivité aux besoins spéciaux; la transparence et la fiabilité de l'administration; et la participation tripartite. Une telle approche permet non seulement d'élargir la mutualisation des risques, mais aussi de renforcer une approche de la protection sociale fondée sur les droits pour ne laisser personne de côté, en privilégiant les droits de l'homme et les normes internationales de la sécurité sociale.

Répondre aux besoins prioritaires et concevoir des solutions adaptées

L'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs dans l'économie informelle nécessite une compréhension globale de la situation des différents groupes de travailleurs, de leurs lacunes et besoins actuels en matière de protection sociale et des différents facteurs qui contribuent à leur vulnérabilité. Il peut s'agir des risques associés aux conditions ou à l'environnement de travail, ou de leur statut social, familial et sanitaire. Les prestations de protection sociale doivent être conçues de manière à répondre aux besoins prioritaires des personnes, couvrir à la fois les risques à court terme et à long terme et être versées en toute transparence grâce à des services de qualité.

Renforcer la voix et la participation des personnes opérant dans l'économie informelle est essentiel pour que la protection sociale réponde à leurs besoins et à leur situation. Leur participation aux processus décisionnels garantira la mise en œuvre de solutions adéquates. En particulier, les gouvernements doivent veiller à ce que les points de vue des travailleurs et des employeurs orientent la formulation de stratégies visant à étendre la couverture de la protection sociale ou de stratégies plus larges relatives à la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (voir chapitre 2 pour plus de détails).

Sensibiliser, échanger les informations et renforcer la confiance

La sensibilisation est importante pour informer les travailleurs et les entreprises sur la protection sociale et les avantages de la formalisation. Elle peut prendre la forme de campagnes d'éducation et de sensibilisation pour améliorer les connaissances et la compréhension du fonctionnement des régimes d'assurance sociale. Il est également possible de mettre sur pied des programmes d'information, des centres d'information, des lignes d'assistance, des publications, des brochures, des sites Web et des visites de centres pour l'emploi et de les adapter aux besoins et aux circonstances de catégories spécifiques de travailleurs et d'employeurs.

En outre, il importe de veiller à ce que les travailleurs et la population en général aient accès à des canaux de communication adéquats et soient informés du niveau des prestations disponibles. Les informations peuvent être fournies par l'intermédiaire de campagnes d'information ou de plateformes en ligne (plus courantes dans les pays développés), sur lesquelles les bénéficiaires peuvent se renseigner sur les conditions d'éligibilité, la législation, les obligations et les droits (voir chapitre 3 pour plus de détails).

Étendre la couverture juridique et adapter le cadre juridique

Il convient de s'assurer que les cadres juridiques sont appropriés et adaptés aux besoins des travailleurs et des employeurs et encouragent la transition vers l'économie formelle. Pour couvrir un groupe plus large de travailleurs, il est essentiel d'adapter les mécanismes de protection sociale aux réalités du marché du travail et d'inclure des catégories de travailleurs qui opèrent en dehors d'une relation de travail, en se fondant sur un examen des cadres juridiques et de leur application identifiant les lacunes en matière de couverture (voir chapitre 4 pour plus de détails).

Faciliter l'accès et simplifier les procédures administratives

Afin de surmonter les obstacles à la couverture, les procédures administratives peuvent être simplifiées – y compris les procédures d'enregistrement des entreprises et des travailleurs et de paiement des impôts et des cotisations – tout en veillant à ce qu'elles soient adaptées aux besoins et aux capacités du groupe

cible. À cet égard, il est essentiel de: faciliter l'accès à l'administration (notamment grâce à des points d'accès physiques, en ligne ou mobiles); simplifier les procédures et réduire le nombre de documents requis; mettre en commun différents services administratifs dans des services à guichet unique; et simplifier les mécanismes de paiement de l'impôt et des cotisations (voir chapitre 5 pour plus de détails).

Prendre en compte la capacité financière des travailleurs dans l'économie informelle

Le revenu de la plupart des travailleurs dans l'économie informelle étant plutôt faible, leurs capacités contributives sont limitées. Il est donc nécessaire de concevoir des régimes qui tiennent compte de la capacité contributive des travailleurs et qui prévoient des mécanismes appropriés pour adapter les taux et les barèmes de cotisation. La combinaison de régimes contributifs et non contributifs ou le subventionnement des cotisations pour les travailleurs ayant une capacité contributive limitée peut être une solution (voir chapitre 6 pour plus de détails).

Faciliter l'application de la législation et renforcer la conformité

Il est essentiel de garantir la conformité avec le cadre juridique pour appliquer uniformément la législation et garantir un environnement concurrentiel équitable pour les entreprises. À cet égard, les inspections du travail et de la sécurité sociale doivent être mieux adaptées au contexte des secteurs exposés à une forte prévalence de l'emploi informel. Il convient de trouver le bon équilibre entre les sanctions et les incitations (voir chapitre 7 pour plus de détails).

Compléter l'extension de la couverture contributive par des régimes non contributifs et mettre en place des socles nationaux de protection sociale

Pour garantir un niveau minimum de protection et éviter l'exclusion des groupes de travailleurs qui n'ont accès à aucun autre mécanisme, en particulier les groupes à faible revenu dans l'économie informelle, l'extension de la couverture contributive de la protection sociale doit faire l'objet d'efforts supplémentaires visant à mettre en place des régimes non contributifs et à les renforcer. De nombreux pays qui ont combiné des régimes contributifs et non contributifs ont réussi à étendre considérablement la couverture et garantissent au moins un niveau minimum de protection sociale pour tous, tout en offrant progressivement des niveaux de protection plus élevés aux travailleurs disposant d'une capacité contributive. Compte tenu de la forte mobilité de la main-d'œuvre chez les travailleurs dans l'économie informelle, la coordination entre les prestations contributives et non contributives doit être efficace pour que les travailleurs continuent d'être couverts.

Inclure l'accès à la protection sociale dans une approche intégrée pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

L'extension de la couverture de la protection sociale est un élément important des stratégies plus vastes visant à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. L'établissement de liens entre plusieurs domaines politiques et le renforcement des synergies peuvent multiplier les impacts positifs. Par exemple, l'association de programmes de formation et de perfectionnement des compétences à la protection sociale peut favoriser la productivité des travailleurs et améliorer leur employabilité. En outre, les politiques d'entreprise qui favorisent les entreprises durables et un environnement commercial propice peuvent améliorer la productivité des MPE, faciliter leur transition vers l'économie formelle et créer des conditions favorables à la formalisation de leurs travailleurs (voir chapitre 7 pour plus de détails).

8.2 Comment assurer une protection sociale universelle et adéquate pour l'avenir du travail?

Le monde du travail connaît une transformation profonde, façonnée par les tendances mondiales telles que la numérisation, l'automatisation et la mondialisation. Alors que certaines des formes d'emploi les plus traditionnelles disparaissent ou se transforment, de nouvelles formes d'emploi apparaissent, y compris dans de nouveaux secteurs, comme l'économie dite de «plateforme» (BIT 2017c; OCDE 2019b). Les mutations du monde du travail offrent sans aucun doute de nouvelles perspectives, mais sont aussi

sources de difficultés pour les systèmes de protection sociale visant à garantir la couverture complète et efficace des travailleurs dans toutes les formes d'emploi, y compris dans les nouvelles formes d'emploi.

8.2.1 Préparer les systèmes de protection sociale pour l'avenir

La demande de systèmes de protection sociale adéquats et complets reste d'actualité. Des politiques de protection sociale efficaces sont essentielles pour réduire et prévenir la pauvreté et garantir le partage équitable des fruits de la prospérité économique (BIT 2017e). Face aux transformations du marché du travail en cours, la protection sociale permet aux travailleurs et à leurs familles de mieux appréhender les futures transitions professionnelles et personnelles, en stabilisant leurs revenus et en les aidant à participer aux marchés du travail (Commission mondiale sur l'avenir du travail 2019; OCDE 2019b). Toutefois, plus de la moitié de la population mondiale n'est toujours pas protégée, tandis qu'une part importante n'est que partiellement couverte par des régimes de protection sociale, et les changements dans l'organisation du travail ont créé de nouvelles lacunes qui doivent être comblées (BIT 2017e). De nombreux systèmes de protection sociale ne sont pas suffisamment solides pour faire face à la rapidité de la redistribution des emplois susceptible d'accompagner l'automatisation et la numérisation. Dans la majorité des pays de l'OCDE, moins d'un tiers des chômeurs bénéficient des prestations de chômage (OCDE 2019b).

Dans bien des cas, de «nouvelles» formes d'emploi apparaissent dans les formes «atypiques» d'emploi, caractérisées par des modalités contractuelles qui s'éloignent d'une relation de travail «typique» à durée indéterminée, à temps plein et dépendante. Il peut s'agir de la prestation de services au niveau local par l'intermédiaire d'applications, comme les services de transport (Uber, Grab ou Didi), les services de livraison (Deliveroo ou Foodora) ou les plateformes collaboratives à l'échelle mondiale (Mechanical Turk ou CrowdFlower). Une grande partie du travail est à temps partiel et temporaire, et les frontières entre le véritable travail indépendant et le travail indépendant dépendant restent floues. De nombreux travailleurs – pas nécessairement la totalité – ont une plus faible sécurité en matière d'emploi et de revenus et de mauvaises conditions de travail, associées à des déficits importants en matière de couverture de la protection sociale par rapport aux travailleurs dans les formes d'emploi typiques (BIT 2018d; BIT 2016e; OCDE 2019b; Behrendt et Nguyen 2018). Lorsque les travailleurs bénéficient d'une protection sociale, c'est souvent grâce à leur emploi précédent ou supplémentaire, ou grâce à un membre de leur famille, ce qui soulève des questions sur cette nouvelle économie qui profiterait de l'économie traditionnelle pour financer la sécurité sociale (Berg et al. 2019; De Stefano 2016; Huws *et al.* 2017).

L'extension de la protection sociale à des groupes de travailleurs qui ne sont pas encore couverts doit être au cœur d'un programme centré sur l'humain pour l'avenir du travail, tel que proposé par la Commission mondiale sur l'avenir du travail (2019) et réaffirmé dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail. Les politiques d'extension de la couverture doivent dépasser le cadre des formes traditionnelles d'emploi informel et inclure les nouvelles formes émergentes de travail informel. De nombreux pays ont intensifié leurs efforts pour étendre la couverture à ces types de travailleurs. Même si certains défis ne sont pas nécessairement nouveaux, la perspective de l'évolution de l'organisation du travail indique qu'il faut agir vite. Assurer une protection sociale universelle pour l'avenir du travail nécessitera de combler les lacunes en matière de couverture et de s'adapter aux réalités changeantes du monde du travail, telles que l'émergence de travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi, ainsi que la situation et les besoins spécifiques de ces travailleurs, afin de réaliser le droit à la sécurité sociale pour tous. Non seulement cela garantira l'équité et une meilleure protection des travailleurs et de leurs familles, mais créera aussi un environnement concurrentiel plus équitable pour les différentes formes d'emploi et facilitera les transitions sur le marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre (Behrendt et Nguyen 2019; Behrendt, Nguyen et Rani 2019). Compte tenu de la pertinence croissante des formes d'emploi atypiques et nouvelles, les grandes disparités dans les dispositions de protection sociale entre les différentes modalités contractuelles, telles que la réduction des cotisations/charges fiscales ou l'adhésion volontaire, pourront agir comme des incitations involontaires et fausser les décisions relatives à l'emploi et à l'embauche (OCDE 2019b). Si des mesures adaptées ne sont pas adoptées, l'augmentation des nouvelles formes d'emploi exacerbera les lacunes actuelles en matière de protection sociale et aura un impact désastreux sur le développement inclusif et l'équité.

Les systèmes de protection sociale s'adaptent remarquablement bien aux circonstances changeantes et fournissent de précieuses suggestions stratégiques pour faciliter la couverture de la protection sociale, y compris pour les travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi. Le renforcement et l'adaptation des régimes d'assurance sociale seront essentiels pour protéger les travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi afin d'élargir le champ d'application et augmenter les niveaux de la protection.

8.2.2 Innovations politiques

Bien que la plupart des mesures politiques présentées dans ce guide puissent également s'appliquer aux travailleurs et leur profiter dans les nouvelles formes d'emploi, il convient de prendre en compte des éléments supplémentaires. Certains pays ont introduit des mécanismes adaptés pour faciliter la couverture des groupes de travailleurs qui sont particulièrement exposés aux lacunes en matière de protection, tels que les travailleurs à temps partiel, les travailleurs temporaires, les travailleurs indépendants, les travailleurs dont les relations de travail ne sont pas claires et les travailleurs sur les plateformes numériques, qui partagent souvent des caractéristiques avec les catégories définies ci-dessus. Par exemple:

- **Adapter les cadres législatifs et assurer la conformité.** Dans de nombreux cas, la relation de travail des travailleurs sur les plateformes numériques n'est pas clairement définie par un statut juridique. Souvent, ils sont considérés comme des travailleurs indépendants, même si ce sont les plateformes numériques qui leur envoient des instructions sur leurs horaires et leur lieu de travail. Il convient donc d'adapter les cadres législatifs, parallèlement aux politiques qui peuvent aider à clarifier la nature de la relation de travail¹, à prévenir les erreurs de classification et à établir clairement les droits et responsabilités des plateformes, des demandeurs et des travailleurs (voir chapitre 4). À bien des égards, il s'agit là du problème le plus important et le plus urgent, car la reconnaissance de leur statut d'employé accorderait immédiatement aux travailleurs un certain nombre de prestations et de droits (Berg et al. 2019). En France, un chauffeur qui travaillait pour la plateforme LeCab (concurrente d'Uber) a été requalifié en salarié grâce à une clause d'exclusivité imposée par l'entreprise (Forde *et al.* 2017). Pour résoudre le problème de la classification erronée des travailleurs des plateformes, certains pays ont pris des mesures pour garantir l'égalité de traitement des travailleurs indépendants dépendants et limiter le travail indépendant déguisé. Par exemple, en Espagne, les travailleurs indépendants dépendants – définis comme les travailleurs indépendants qui travaillent principalement pour un seul client dont ils dépendent pour au moins 75 pour cent de leurs revenus – sont obligatoirement couverts par l'assurance en cas d'accident du travail (Eichhorst *et al.* 2013).
- **Adapter et simplifier l'administration et le financement de la protection sociale, en exploitant le potentiel de l'innovation numérique,** notamment grâce à: des mécanismes simplifiés de recouvrement des impôts et des cotisations (Argentine, Brésil, France et Uruguay); des calendriers de collecte des cotisations plus flexibles ou l'utilisation de cotisations forfaitaires ou de grandes catégories de cotisations (Brésil, Cabo Verde, Costa Rica et Thaïlande); et des systèmes d'enregistrement et de paiement électroniques et mobiles, des systèmes de données coordonnés, des cartes à puce et d'autres technologies émergentes, telles que l'intelligence artificielle et l'analyse des mégadonnées (voir chapitres 5 et 6). Certains pays, tels que l'Uruguay et l'Indonésie, ont introduit des mécanismes numériques par lesquels les applications de transport ajouteront automatiquement une petite cotisation d'assurance sociale au prix de la course pour garantir la couverture des travailleurs de la plateforme (AISS 2017f; Susanto 2017).
- **Adapter les régimes aux travailleurs ayant plusieurs employeurs et développer des mécanismes efficaces qui facilitent les transitions sur le marché du travail et garantissent la transférabilité des droits et des conditions d'adhésion,** notamment en rationalisant les procédures administratives, y compris la simplification et la facilitation de l'accès électronique aux mécanismes d'enregistrement, de consultation et de paiement des cotisations, ainsi que des numéros de sécurité sociale unifiés (Mexique) (voir chapitre 5).

¹ Voir la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, de l'OIT.

- **Développer des mécanismes pour faire face aux situations de relations de travail complexes ou peu claires**, notamment par l'intermédiaire d'autres modes de financement. Ces mécanismes peuvent s'inspirer de l'expérience de l'Inde et de l'Allemagne (voir section 6.2.5). Par exemple, les fonds de protection sociale des travailleurs en Inde offrent un mécanisme pour assurer la couverture de la protection sociale des travailleurs des secteurs de la construction et exigent que les principales entreprises contractantes cotisent à hauteur de 1 à 2 pour cent de la valeur des projets de construction au fonds pour financer les prestations de protection sociale pour tous les travailleurs de la construction impliqués dans le projet.
- **Établir des mécanismes de coordination et clarifier la législation et les dispositions institutionnelles applicables**. Lorsque les travailleurs, les plateformes et les clients sont basés dans différents pays, il importe de clarifier la législation et les dispositions institutionnelles applicables pour garantir la protection sociale dans le cas d'accords transfrontaliers (Behrendt et Nguyen 2018).
- **Renforcer le rôle des organisations de travailleurs**. Les syndicats peuvent faciliter la protection sociale des travailleurs des plateformes. Par exemple, le syndicat 3F a négocié la première convention collective de l'économie des plateformes pour la plateforme en ligne danoise Hilfr, qui propose des services de nettoyage. Les travailleurs indépendants des plateformes sont reclassés dans la catégorie des «employés» une fois qu'ils ont effectué au moins 100 heures de travail. Ils bénéficient ainsi de meilleurs salaires et de la protection sociale (Vandaele 2018). Grâce aux efforts de plaidoyer du syndicat IG Metall, le gouvernement allemand a récemment fixé l'objectif politique suivant: inclure tous les travailleurs indépendants dans le régime de retraite obligatoire, y compris les travailleurs dans de nouvelles formes d'emploi (Berg et al. 2019).

8.3 Principes des systèmes universels de protection sociale

La voie à suivre pour parvenir à la protection sociale universelle nécessite une combinaison de mécanismes de protection sociale contributifs et non contributifs.

Les régimes non contributifs sont essentiels pour garantir un niveau minimum de protection pour tous, en particulier pour les groupes qui n'ont accès à aucun autre mécanisme de protection sociale. Tandis que les budgets de protection sociale sont déjà sous pression dans de nombreux pays, le fait d'insister sur le financement fiscal signifie que les gouvernements doivent mobiliser les moyens nécessaires et garantir des ressources adéquates pour financer la protection sociale au moyen de la fiscalité générale et d'autres sources de financement, sur la base des principes de mutualisation des risques, d'équité et de solidarité. Les propositions visant à atteindre l'universalité grâce à un revenu de base universel ont été très bien accueillies comme une réponse politique potentielle à la perturbation éventuelle des emplois, mais elles ont également soulevé des questions fondamentales sur la signification du travail dans la vie des individus et pour les sociétés, ainsi que la répartition équitable des responsabilités entre employeurs et travailleurs concernant les cotisations de sécurité sociale (Behrendt et Nguyen 2018; OCDE 2019b; Ortiz *et al.* 2018). Le recours exclusif à des mécanismes de protection sociale non contributifs et financés par l'impôt impacterait non seulement l'adéquation des prestations, mais éliminerait aussi le lien plus direct avec les capacités productives d'une économie qui transparaît dans la responsabilité des employeurs à contribuer directement (pas uniquement par l'intermédiaire de la fiscalité) au financement de la protection sociale.

Les mécanismes de protection sociale contributifs, en particulier l'assurance sociale, continueront de jouer un rôle clé en élargissant le champ d'application et les niveaux de protection et en répondant aux besoins en matière de protection sociale de groupes plus larges de la population, y compris les classes moyennes (BIT 2017e). L'assurance sociale joue un rôle très important à cet égard en fournissant un mécanisme efficace pour offrir des niveaux de protection adéquats aux travailleurs dans différents types d'emploi, sur la base des principes de mutualisation des risques et de solidarité. Les mécanismes d'assurance sociale sont particulièrement bien équipés pour soutenir la mobilité de la main-d'œuvre et garantir la transférabilité des droits dans les pays où ils couvrent les travailleurs indépendants et où le système de protection sociale est intégré et bien coordonné. Les politiques visant à réduire la fragmentation et à garantir une

protection adéquate aux travailleurs dans tous les types d'emploi, y compris les travailleurs indépendants, par l'intermédiaire de mécanismes appropriés sont donc adaptées pour faire face aux défis futurs (BIT 2018d; OCDE 2019b; Behrendt, Nguyen et Rani 2019). En revanche, l'affaiblissement de l'assurance sociale en faveur de l'assurance privée et des dispositifs d'épargne individuelle risque d'aggraver la pauvreté et d'exacerber les inégalités, y compris l'inégalité hommes-femmes, de déplacer les risques financiers et économiques vers les travailleurs et de réduire les responsabilités fondamentales des employeurs envers leurs travailleurs (Alfers, Lund et Moussié 2017; BIT 2016e). Les propositions visant à dissocier la protection sociale de l'emploi limiteraient gravement la mutualisation des risques et la redistribution. La réduction des cotisations d'assurance sociale des employeurs, l'introduction de plafonds très bas pour les revenus assurables ou le recours à une assurance ou à une épargne privée nuirait gravement à la capacité des systèmes de protection sociale à garantir des niveaux de protection adéquats en limitant leur afflux de ressources et contribueraient à une hausse de la pauvreté et des inégalités. Les dispositifs d'épargne individuelle ne doivent être proposés que sur la base du volontariat, en complément de services publics adaptés de prestations d'assurance sociale obligatoires stables, équitables et adéquates et de prestations financées par l'impôt (Commission mondiale sur l'avenir du travail 2019).

8.3.1. Principes pour le renforcement des systèmes de protection sociale, dont les socles

De nombreux pays combinent des régimes contributifs et non contributifs en vue de parvenir à une couverture universelle (voir chapitre 2). L'approche à deux volets en vue d'étendre la protection sociale, telle que décrite dans la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, de l'OIT souligne l'importance de régimes efficacement coordonnés qui combinent des mécanismes contributifs et non contributifs afin de combler les lacunes en matière de couverture et ainsi assurer un socle de protection sociale et une protection sociale plus adéquate et plus complète.

L'augmentation des formes d'emploi atypiques et des nouvelles formes d'emploi et les lacunes en matière de couverture pour les travailleurs occupant ces emplois, en particulier pour les femmes, impliquent qu'il est urgent de couvrir correctement ces travailleurs grâce aux systèmes de protection sociale. Il importe de combler les lacunes en matière de couverture et d'adapter les systèmes de protection sociale à l'évolution des exigences du monde du travail. En particulier, les systèmes de protection sociale doivent être adaptés aux situations et besoins spécifiques des travailleurs, y compris ceux dans les nouvelles formes d'emploi. Les systèmes de protection sociale du futur devront reposer sur un ensemble de principes politiques généraux pouvant assurer une couverture universelle, complète et adéquate, ainsi qu'une adaptabilité suffisante aux nouvelles exigences (Behrendt, Nguyen et Rani 2019; Behrendt et Nguyen 2018; BIT 2018c). Les grands principes suivants, qui sont ancrés dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale, peuvent orienter les décideurs politiques dans le renforcement des systèmes de protection sociale, y compris des socles² (Commission européenne 2018a; BIT et OCDE 2018):

- **L'universalité de la protection et l'accessibilité:** assurer un accès effectif aux travailleurs dans tous les types d'emploi, en fonction de leur situation et de leurs besoins.
- **L'adéquation:** faire en sorte que les systèmes de protection sociale luttent efficacement contre la pauvreté, mais garantissent également un remplacement du revenu approprié de manière équitable et durable.

² Ces principes sont dérivés des principes fondamentaux de la sécurité sociale et reflètent les principes ancrés dans les cadres des droits de l'homme (CESCR 2008; Sepúlveda et Nyst 2012) et les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale, y compris la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012 (BIT 2021c; BIT 2017b; BIT 2017a). Commission européenne 2018. Voir aussi Behrendt et Nguyen 2019; Behrendt *et al.* 2017.

- **La transférabilité:** veiller à ce que les systèmes de protection sociale soutiennent positivement la mobilité sur le marché du travail, garantissent la portabilité des droits et des prestations et prennent en compte la transformation structurelle du marché du travail et de l'économie.
- **La transparence:** faire en sorte que tous les acteurs soient pleinement conscients de leurs droits et responsabilités; que les cadres juridiques prévoient des droits clairs et prévisibles; et que les procédures administratives soient aussi simples et claires que possible, et exploitent pleinement le potentiel de la technologie numérique dans le respect des données personnelles et de la vie privée.
- **L'égalité hommes-femmes:** veiller à ce que les systèmes de protection sociale répondent aux réalités auxquelles les femmes et les hommes sont confrontés sur le marché du travail, dans l'emploi et dans la société et qu'ils encouragent l'égalité hommes-femmes.
- **La bonne gouvernance:** veiller à la durabilité et à l'équité du financement des systèmes de protection sociale et à l'efficacité de leur gestion et de leur administration.

En outre, toute réforme doit inclure un dialogue social efficace impliquant les partenaires sociaux, y compris la voix et la représentation des travailleurs dans des formes d'emploi atypiques, nouvelles et dans l'économie informelle (BIT 2021c; Behrendt et Nguyen 2018).

8.3.2. Principes pour une protection sociale universelle

Le renforcement et l'adaptation des systèmes de protection sociale pour l'avenir du travail nécessitent de combiner différents mécanismes de protection sociale avec des mécanismes de financement appropriés disponibles par l'intermédiaire des cotisations ou de l'impôt. Des systèmes de protection sociale solides et réactifs offrant une protection sociale universelle garantie de la naissance à la retraite, sur la base des principes de solidarité et de mutualisation des risques, sont essentiels pour soutenir les travailleurs et leurs familles dans les transitions vers l'avenir du travail (Commission mondiale sur l'avenir du travail 2019). La protection sociale universelle doit être au cœur d'un programme centré sur l'humain pour l'avenir du travail et comprend les trois éléments suivants (BIT 2021c):

- **La couverture universelle en termes de personnes protégées.** Les socles de protection sociale définis au niveau national devraient garantir au moins un niveau de sécurité sociale de base pour tous tout au long de la vie, conformément à la recommandation n° 202 de l'OIT. Ces garanties devraient couvrir au moins tous les résidents et tous les enfants. Les systèmes de protection sociale devraient respecter et promouvoir les principes de non-discrimination, d'égalité hommes-femmes et de besoins spéciaux; d'inclusion sociale (y compris les personnes dans l'économie informelle); et de respect des droits et de la dignité des personnes.
- **La protection complète en termes de risques couverts.** La protection sociale universelle nécessite également une protection complète pour faire face à un large éventail de risques sociaux tout au long du cycle de vie. Elle doit englober les principaux domaines d'action des systèmes de protection sociale, y compris les prestations familiales, les prestations de maladie et de soins de santé, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité, les prestations de vieillesse, les prestations de survivant, les prestations de chômage et les prestations en cas d'accident du travail.
- **L'adéquation de la protection fournie.** Une protection adéquate est importante pour obtenir les résultats escomptés des politiques. Les normes de l'OIT fournissent un cadre de normes minimales internationalement acceptées en ce qui concerne les systèmes de protection sociale. Concernant les socles de protection sociale, les garanties de base de la sécurité sociale devraient prévenir ou au moins atténuer la pauvreté, la vulnérabilité et l'inclusion sociale et permettre à tous de vivre dans la dignité.

Le cadre international des droits de l'homme, les normes internationales de sécurité sociale et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 présentent un cadre clairement défini au niveau international pour assurer la protection sociale universelle. Le Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (USP2030) appelle tous les pays à respecter leurs engagements, à savoir mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale pour tous, y compris des socles, au moyen de cinq actions (voir encadré 8.1).

► **Encadré 8.1. Appel à l'action du Partenariat mondial pour une protection sociale universelle en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (USP2030)**

Les membres de l'USP2030 appellent tous les pays à respecter leurs engagements, à savoir de mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale pour tous, y compris des socles, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'objectif 1.3 des ODD. Les pays et les partenaires au développement doivent prendre les cinq mesures suivantes pour soutenir l'engagement mondial en matière de protection sociale universelle:

- **ACTION 1.** Protection tout au long de la vie: mettre en place des systèmes de protection sociale universelle s'appuyant sur des socles de protection sociale, offrant une protection adéquate à tous les stades de la vie et s'appuyant sur une combinaison d'assurance sociale, d'assistance sociale et d'autres mécanismes, dans le cadre de stratégies et de législations nationales.
- **ACTION 2.** Couverture universelle: offrir un accès universel à la protection sociale et veiller à ce que les systèmes de protection sociale soient fondés sur les droits, soucieux des considérations de genre et inclusifs, sans que nul ne soit laissé de côté.
- **ACTION 3.** Appropriation par les pays: élaborer des stratégies et des politiques de protection sociale fondées sur les priorités et situations nationales, en étroite collaboration avec tous les acteurs concernés.
- **ACTION 5.** Financement durable et équitable: assurer la pérennité et l'équité des systèmes de protection sociale en privilégiant des modalités sûres et équitables de financement national et, le cas échéant, en faisant appel à la coopération et l'assistance internationales.
- **ACTION 5.** Participation et dialogue social: renforcer la gouvernance des systèmes de protection sociale par l'ancrage institutionnel, la coordination multisectorielle et la participation des partenaires sociaux et d'autres organisations pertinentes et représentatives afin de susciter un large soutien et de promouvoir l'efficacité des services.

L'USP2030 rassemble un certain nombre de gouvernements, de partenaires au développement et d'organisations de la société civile sous la direction conjointe de la Banque mondiale et de l'OIT pour augmenter le nombre de pays offrant une protection sociale universelle et les soutenir dans la conception et la mise en œuvre de systèmes de protection sociale universels et durables. Les actions comprennent la coordination du soutien des pays pour renforcer les systèmes nationaux de protection sociale; la promotion du développement des connaissances pour documenter les expériences des pays et fournir des preuves sur les solutions de financement; et le plaidoyer en faveur de l'intégration de la protection sociale universelle.

Source: Site Web de [l'USP 2030](#).

8.3.3. Principes pour les systèmes de protection sociale en santé

Outre les principes énumérés ci-dessus, il convient également de tenir compte des principes suivants dans le contexte de l'extension de la couverture de protection sociale en santé (BIT 2020h):

- **Diversité des approches et réalisation progressive :** Les normes de sécurité sociale de l'OIT préconisent l'utilisation d'approches diversifiées pour le financement, l'achat et la fourniture des soins de santé pour autant qu'elles respectent les principes d'équité, de solidarité et de redistribution des revenus. De ce fait, le recours à l'assurance maladie sociale, au service national de santé ou à une combinaison de ces modèles sont reconnus comme des mécanismes de financement collectif générant des effets redistributifs positifs. De plus, les paiements directs et les régimes d'assurance privée qui ne favorisent pas la mise en commun des risques et la redistribution des richesses ne doivent pas être la principale source de financement des systèmes de soins de santé car ils ne favorisent pas l'accès universel à ceux-ci. À cette fin, les règles relatives au partage des coûts devraient être conçues pour éviter les difficultés, avec des tickets modérateurs limités et autorisés uniquement pour les soins médicaux jugés comme non-essentiels. Plus précisément, la Recommandation n° 202 de l'OIT prévoit que les personnes ayant besoin de soins de santé ne devraient pas être confrontées à des difficultés

et à un risque accru de pauvreté en raison des conséquences financières de l'accès aux soins de santé essentiels et invite instamment à envisager la gratuité des soins médicaux prénatals et postnatals pour les plus vulnérables (paragraphe 8).

- **Responsabilité globale et primaire de l'État:** Ce principe renvoie à l'obligation de l'État en tant que garant global de la protection sociale en général et de la protection sociale en santé en particulier. Conformément à la recommandation n° 202 de l'OIT, ce principe implique que l'État doit prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application des normes et principes de sécurité sociale établis internationalement pour assurer la conception, mise en œuvre et la bonne gestion de systèmes de protection sociale en santé pérennes, justes et adéquats. Dans le cadre des stratégies d'extension de la couverture, il est donc impératif pour les gouvernements de mobiliser davantage de ressources domestiques stables afin de transférer la charge de la protection sociale en santé couramment portée par les ménages et les individus œuvrant dans l'économie informelle vers le gouvernement. Lorsque financés par les financements externes, les régimes et/ou subventions pour les populations vulnérables et difficile à atteindre tels les travailleurs de l'économie informelle devraient être progressivement financés par des ressources domestiques stables pour garantir leur pérennité et pour éviter que ces populations ne deviennent plus vulnérables lorsque les financements externes se tariront.
- **Adéquation des prestations de santé:** Les normes internationales envisagent la fourniture de soins médicaux et de soins de maternité—tant préventifs que curatifs—en définissant l'ensemble de soins minimal qui devrait être fournis à tous en vue de maintenir, de rétablir ou d'améliorer la santé des individus. Plus précisément, la stratégie bidimensionnelle et la recommandation n°202 de l'OIT préconisent (i) la fourniture d'un ensemble de soins et de services constitué de soins essentiels au minimum à tous, incluant les soins de maternité, répondant aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de bonne qualité (dimension horizontale) ; et (ii) la fourniture progressive de niveaux de protection plus élevés, conformément aux normes internationales (dimension verticale).
- **Intégration dans les systèmes globaux de protection sociale:** La pauvreté demeure un des déterminants de la santé les plus importants. Il est donc important de considérer la protection sociale en santé comme faisant partie intégrante des systèmes de protection sociale universelle et coordonnée avec les politiques de l'emploi mais aussi de santé au travail de manière à maximiser son impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités ainsi que sur la promotion du travail décent. Il est donc également particulièrement crucial de tenir compte du rôle de la protection sociale en santé pour favoriser la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

► Lectures supplémentaires sur les enseignements tirés de l'expérience et la voie à suivre

- Behrendt et Nguyen. 2018. [Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work](#).
- Commission mondiale sur l'avenir du travail. 2019. [Travailler pour bâtir un avenir meilleur](#).
- BIT 2018c. [Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail](#).
- BIT 2019h. [Universal social protection: Key concepts and international framework](#).
- OCDE 2019b. [L'avenir du travail: Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019](#). L'avenir du travail.
- OCDE et BIT 2019. [Tackling vulnerability in the informal economy](#). (voir en particulier le chapitre 4).



► Références

- AISS. 2008. «[Une vision dynamique de la prévention: L'Association internationale de la sécurité sociale \(AISS\)](#)». *Travail*, n° 63, août, 12.
- . 2009a. «[Système d'information sur les semaines cotisées: Une pratique de l'Institut mexicain d'assurance sociale](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2009b. «[Tendre la main à tous – Stratégie d'extension de la couverture de sécurité sociale: Une pratique de l'Institution de sécurité sociale, Jordanie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2009c. «[Carte d'identité du système de sécurité sociale \(SSS\) et systèmes d'identification unique à usages multiples \(IUUM\): Une pratique de l'Institut de sécurité sociale, Philippines](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2009d. «[Recours à la nouvelle technologie pour servir des initiatives et des projets stratégiques de la JSSC: Une pratique de l'Institution de sécurité sociale, Jordanie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2011a. «[Prestation de services par voie électronique: Une pratique de la Caisse nationale de sécurité sociale, Ouganda](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2011b. «[Introduction de l'allocation chômage de transition pour les travailleurs licenciés: Une pratique du ministère de la Sécurité sociale, de la Solidarité nationale et des Institutions de la réforme, Maurice](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2011c. «[Régime de pension Mbao: Une pratique de l'Administration des prestations de retraite, Kenya](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2012. *Manuel sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants*. Genève.
- . 2013. «[Programme portant sur les droits aux prestations de santé: Une pratique de l'Institution de sécurité sociale, Turquie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2014a. *Lignes directrices de l'AISS: Qualité des services*.
- . 2014b. «[La proximité à travers le Guichet forain: Une pratique de la Caisse nationale de prévoyance sociale, Madagascar](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2014c. «[Prestation de services par téléphone mobile: Une pratique de la Caisse nationale de sécurité sociale, Ouganda](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2014d. «[Le Bureau total: Une pratique de la Caisse nationale de prévoyance sociale, Cameroun](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2014e. «[Éducation à la protection sociale dès le plus jeune âge: Une pratique de la Caisse nationale de prévoyance sociale, Madagascar](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2015a. «[Vers une croissance inclusive: Une pratique de l'Institut de sécurité sociale, Philippines](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2015b. «[Réforme de la fourniture des services et évolution vers des services numériques: Une pratique du ministère pour les Services aux personnes, Australie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
- . 2015c. «[Registre spécial de la sécurité sociale pour les "employés de maison" \(travail domestique\): Une pratique de l'Administration fédérale des recettes publiques, Argentine](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.

- 2016a. [Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture.](#)
 - 2016b. [Lignes directrices de l'AISS en matière de communication des administrations de sécurité sociale.](#)
 - 2016c. [Lignes directrices de l'AISS en matière de technologies de l'information et de la communication.](#)
 - 2016d. [Lignes directrices de l'AISS en matière de travail actuariel pour la sécurité sociale.](#)
 - 2017a. «[Application mobile IMSS Digital: Une pratique de l'Institut mexicain d'assurance sociale, Mexique](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2017b. «[Programme national de réparation historique pour les retraités et les pensionnés: Une pratique de l'Administration nationale de la sécurité sociale, Argentine](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2017c. «[Mise à la disposition des employeurs d'une application facilitant la production automatique des données relatives aux comptes individuels des assurés: "e-DISA": Une pratique de l'Institution de prévoyance sociale - Caisse nationale de prévoyance sociale, Côte d'Ivoire](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2017d. «[Les secrétariats sociaux \(partenaires d'accompagnement à l'affiliation des travailleurs indépendants et du secteur informel à l'assurance volontaire\): Une pratique de la Caisse nationale de prévoyance sociale, Cameroun](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2017e. «[Renforcement du système de gouvernance de la Caisse marocaine des retraites à travers la création des comités spécifiques et la certification des différentes activités de la Caisse: Une pratique de la Caisse marocaine des retraites, Maroc](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2017f. «[Formalisation des entreprises et des travailleurs de l'économie du partage \(services de transport de passagers accessibles via des applications mobiles: Uber, Cabify, EasyGo\): Une pratique de la Banque d'assurance sociale, Uruguay](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018a. «[Portail en ligne de l'employeur. Fonds national de prévoyance de Fidji, Fidji](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018b. «[Initiative pour la transformation des mesures de mise en application. Organisation de la sécurité sociale, Malaisie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018c. «[Sensibiliser la société aux soins de santé sociaux grâce au programme Kader JKN. Institution de sécurité sociale pour le secteur de la santé, Indonésie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018d. «[Mobile JKN: une solution simplifiée et à portée de main pour les services de santé de la sécurité sociale. Institution de sécurité sociale pour le secteur de la santé, Indonésie](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018e. «[Un service à guichet unique pour quatre systèmes d'information sur l'assurance sociale. Office national des pensions, République de Corée](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018f. «[RASED: développement d'un système d'inspection sur le terrain. Organisation générale de l'assurance sociale, Arabie Saoudite](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2018g. «[Système de libre-service électronique et multiplateforme de l'OSS. Office de sécurité sociale, Thaïlande](#)». Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale.
 - 2019a. [Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance.](#)
 - 2019b. [Lignes directrices de l'AISS en matière de recouvrement des cotisations et conformité.](#)
- Alderman, Harold, et Yemtov, Ruslan. 2013. «[How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth?](#)». Document de travail de recherche sur les politiques 6437. Banque mondiale.
- Alfers, Laura, Lund, Francie, et Moussié, Rachel. 2017. «[Approaches To Social Protection For Informal Workers: Aligning Productivist And Human Rights-Based Approaches](#)». *International Social Security Review* 70 n° 4: 67-85, AISS.

- . 2018. «[Informal Workers & The Future Of Work: A Defence Of Work-Related Social Protection](#)». Document de travail WIEGO 37.
- Amarante, Veronica, et Perazzo, Ivone. 2013. «[Travail pour compte propre et régime de contribution unique en Uruguay](#)». *Revue internationale du travail* 152 n° 3-4. BIT: 609-627.
- Andrade (de), Gustavo Henrique, Bruhn, Miriam, et McKenzie, David. 2013. «[A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize firms](#)». Document de travail de recherche sur les politiques 6437. Banque mondiale.
- Antón, Arturo, Hernández, Fausto, et Levy Algazi, Santiago. 2012. «The End Of Informality In Mexico?: Fiscal Reform For Universal Social Insurance». Banque interaméricaine de développement.
- Bailey, Clive. 2004. *Extension de la couverture de la sécurité sociale en Afrique*. Documents ESS n° 20. BIT.
- Banque mondiale. 2007. «[Implementation Completion and Results Report](#)». Rapport n° IRC0000522.
- . 2012. «[Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale](#)». Société financière internationale.
- . 2017. «[Closing the Gap : The State of Social Safety Nets 2017](#)».
- . 2018. «[Le cadre environnemental et social](#)».
- Barbosa, Edvaldo Duarte. 2010. «[A previdência social rural Brasileira](#)». *Informe de previdência social rural* 22 n° 8. Ministère de la Sécurité sociale du Brésil.
- Behrendt, Christina, et Nguyen, Quynh Anh. 2018. «[Innovative Approaches For Ensuring Universal Social Protection For The Future Of Work](#)». Série de documents de recherche sur l'avenir du travail n° 1. BIT.
- . 2019. «[Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work](#)». *Transfer* 25 n° 2. BIT: 205219.
- Behrendt, Christina, Nguyen, Quynh Anh, et Rani, Uma. 2019. «[Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security For Digital Platform Workers](#)». *Revue internationale de sécurité sociale* 72 n° 3. AISS: 1741.
- Behrendt, Christina, Saint-Pierre Guilbault, Emmanuelle, Stern Plaza, Maya, Umuhire, Victoire, et Wodsak Veronika. 2017. «[Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation. Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions](#)». Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International: 4170.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2013. «[L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la transition en Tunisie](#)». Centre de recherches et d'études sociales.
- Bender, Katja, Kaltenborn, Markus, et Pfeleiderer, Christian (dir. de publication). 2013. *Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems*. Routledge.
- Berg, Janine, Furrer, Marianne, Harmon, Ellie, Rani, Uma, et Silberman, M. Six. 2019. «[Les plateformes de travail numérique et l'avenir du travail: Pour un travail décent dans le monde en ligne](#)». BIT.
- Bertranou, Fabio. 2007. «[Informal Economy, independent workers and Social Security Coverage in Argentina, Chile and Uruguay](#)». BIT.
- Bertranou, Fabio, et Casanova, Luis. 2013. *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. BIT.
- . 2005. «[Restrictions, Problems and Dilemmas of Social Protection in Latin America: Facing Challenges from Aging and Income Inequality](#)». *Well-being and social policy* 1 n° 1: 33-54.
- Bhattarai, Tejeshwi. 2018. «[Emerging Trends in the Use of Technology as a driver of the Transition to Formality: Experiences from Asia and the Pacific](#)». ILO Asia-Pacific Working Paper Series. BIT.
- BIT (Bureau international du Travail). 1993. «[Résolution concernant les statistiques de l'emploi dans le secteur informel adoptée par la quinzième conférence internationale des statisticiens du travail \(janvier 1993\)](#)».

- 2003. «[Directives concernant une définition statistique de l'emploi informel, approuvées par la dixseptième conférence internationale des statisticiens du travail \(novembre-décembre 2003\)](#)».
- 2005a. [La gouvernance des institutions de sécurité sociale: Guide pratique à l'intention des administrateurs d'Europe centrale et orientale.](#)
- 2005b. [Uruguay: Empleo y protección social – de la crisis al crecimiento.](#)
- 2010. [Étendre le champ d'application des lois du travail à l'économie informelle: Recueil de commentaires des organes de contrôle de l'OIT relatifs à l'économie informelle.](#)
- 2011. [La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable: Discussion récurrente sur la protection sociale \(sécurité sociale\) en vertu de la déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.](#) Rapport VI.
- 2012a. [Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws.](#)
- 2012b. [Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Indonesia.](#)
- 2012c. [La sécurité sociale pour tous: Mettre en place des socles de protection sociale et des systèmes complets de sécurité sociale. La stratégie de l'Organisation internationale du Travail.](#)
- 2013a. [Domestic Workers across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection.](#)
- 2013b. [Labour Inspection and Undeclared Work in the EU.](#)
- 2013c. [Économie informelle et travail décent: Guide de ressources sur les politiques. Soutenir les transitions vers la formalité.](#)
- 2013d. [Rapport mondial sur le travail des enfants: Vulnérabilité économique, protection sociale et lutte contre le travail des enfants.](#)
- 2014a. «[Employment Formalization in Argentina: Recent Developments and the Road Ahead](#)».
- 2014b. [Maternity and Paternity at Work: Law and Practice across the World.](#)
- 2014c. «[Panorama Laboral 2014](#)».
- 2014d. [Thematic Labour Overview: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean.](#)
- 2014e. «[Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil](#)». Notes sur les politiques en matière de formalisation des micro et petites entreprises.
- 2014f. «[Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Costa Rica](#)». Notes sur les politiques en matière de formalisation des micro et petites entreprises.
- 2014g. «[The Social Service Delivery Mechanism \(SSDM\): A Single Window Service for Social Protection and Employment Services in Cambodia](#)».
- 2014h. «[Uruguay – Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers](#)». Fiche d'information sur la protection sociale en action.
- 2014i. [World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice.](#)
- 2015a. «[Cambodia: A Mechanism to Deliver Coordinated Social Protection Services](#)». Fiche d'information sur la protection sociale en action.
- 2015b. «[Extending Labour Inspection to the Informal Economy: A Trainer's Handbook](#)».
- 2015c. «[Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences \(Draft\)](#)».
- 2015d. «[Extending Social Protection to the Rural Economy](#)». Decent Work in the Rural Economy Policy Guidance Notes.

- 2015e. «[ICROP: Reaching out to Rural Poor through Mobile Service Units in South Africa](#)». Fiche d'information sur la protection sociale en action.
- 2015f. «[Public Employment Services in Latin America and the Caribbean: Argentina](#)».
- 2015g. «[Rationalizing Social Protection Expenditure in Ghana \(Consolidated Report\)](#)».
- 2015h. «[Single Window Service: Building Integrated Management and IT Systems](#)».
- 2015i. «[Summary Report of the Regional Conference on the Formalization of the Informal Economy, Bečići, Budva, Montenegro, 15-16 September 2015](#)».
- 2015j. *Les petites et moyennes entreprises et la création d'emplois décents et productifs*, Rapport IV, Conférence internationale du Travail, 104e session, Genève.
- 2016a. *Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*. Rapport IV.
- 2016b. «[Formalizing Domestic Work](#)».
- 2016c. «[Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy](#)». Social Protection for All Issue Brief.
- 2016d. «[Mongolia: A One-Stop Shop for Accessible, Transparent and Efficient Public Service Delivery](#)». Fiche d'information sur la protection sociale en action.
- 2016e. *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*.
- 2016f. «[Extending Social Protection in Qingdao through Labour and Social Security Inspection: People's Republic of China](#)». Social Protection in Action: Building Social Protection Floors.
- 2016g. «[Progress towards Universal Health Coverage: Rwanda](#)». Social Protection in Action: Building Social Protection Floors.
- 2016h. *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide – Joint United Nations response to implement social protection floors and achieve the Sustainable Development Goals*.
- 2016i. «[Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics](#)». Social Policy Papers. Paper No.16.
- 2016j. «[Universal Health-Care Coverage Scheme: Thailand](#)». Social Protection in Action: Building Social Protection Floors.
- 2016k. «[Vers la mise en œuvre d'un socle national de protection sociale au Niger: La couverture universelle de santé](#)».
- 2016l. *Inspection du travail et autres mécanismes de conformité dans le secteur du travail domestique: Guide d'introduction*.
- 2017a. «[Formalisation de l'entreprise](#)».
- 2017b. *Outils pour des apprentissages de qualité – Volume 1: Guide de l'OIT à l'intention des décideurs politiques*.
- 2017c. «[Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail](#)».
- 2017d. «[Transition vers la formalité: Le rôle crucial du dialogue social](#)». Dialogue en bref n° 1.
- 2017e. *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*.
- 2018a. *Guide d'intervention de l'inspection du travail dans l'économie informelle: Une méthode participative*.
- 2018b. «[El Caso Del Seguro Social Campesino: Ecuador](#)».
- 2018c. «[Approches innovantes pour garantir une protection sociale universelle pour l'avenir du travail](#)». Note d'information n° 12.

- 2018d. [Presente y futuro de la protección social en América Latina y El Caribe. Panorama Laboral Temático 4.](#)
- 2019a. «[Electronic Registration of Domestic Work in Uruguay](#)».
- 2019b. [Simple National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil.](#)
- 2019c. «[Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience](#)». Issue Brief No. 3/2019.
- 2019d. «[Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience](#)». Issue Brief No. 2/2019.
- 2019e. [Formalisation: The Case of Chile.](#)
- 2019f. [Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs.](#)
- 2019g. [Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable, étude d'ensemble concernant la recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale, 2012. ILC/108/III/B.](#)
- 2019h. «[Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework](#)». Social Protection for All Issue Brief.
- 2019i. [Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique. Troisième édition.](#)
- 2019j. [Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region.](#)
- 2020a. «[Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations](#)». Social Protection Spotlight.
- 2020b. «[Réponses de la protection sociale à la crise COVID-19 dans le monde](#)».
- 2020c. «[Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Deuxième édition. Estimations actualisées et analyses](#)».
- 2020d. «[Les conséquences du COVID-19 sur l'économie informelle en Afrique et les mesures prises pour y faire face](#)». Note de synthèse sur les politiques.
- 2020e. «[Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Troisième édition. Estimations actualisées et analyses](#)».
- 2020f. «[La crise du COVID-19 et l'économie informelle: Réponses immédiates et défis à relever](#)». Note de synthèse.
- 2020g. «[Les réponses de la protection sociale à la pandémie de COVID-19 dans les pays en développement: Renforcer la résilience grâce à la mise en place d'une protection sociale universelle](#)». Focus sur la protection sociale.
- 2020h. «[Towards Universal Health Coverage: Social Health Protection Principles](#)». Focus sur la protection sociale.
- 2020i. «[Sickness benefits: An introduction](#)». Focus sur la protection sociale.
- 2020j. «[International review of financial protection in maternal health care](#)». Technical note 2.
- 2020k. «[Relations entre organisations de travailleurs et travailleurs de l'économie informelle – Recueil de pratiques](#)».
- 2021a. «[Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience](#)». Focus sur la protection sociale.
- 2021b. «[Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness](#)». Focus sur la protection sociale.

- 2021c. [Construire des systèmes de protection sociale: Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains](#).
 - 2021d. [«Extending social health protection: Accelerating progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific»](#).
 - 2021e. [«Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners»](#).
 - 2022a. [«Assessing medical benefits under ESI Scheme: A demand-side perspective»](#).
 - 2022b. [«Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur»](#).
 - À paraître(a). Guide sur l'éducation et la culture en matière de protection sociale (titre provisoire).
 - À paraître(b). How-to guide to drafting social security law in line with international social security standards (titre provisoire).
 - À paraître(c). «Extension of the Social Security Coverage to the Self-Employed, Report to the Government, Cooperative Republic of Guyana».
- BIT, Université nationale de Hô-Chi-Minh-Ville, Bureau général de la statistique du Viet Nam (GSO), Institut des sciences du travail et des affaires sociales (ILSSA), Département de l'emploi, MOLISA (ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales), Chambre de commerce et d'industrie du Viet Nam (VCCI), Alliance coopérative du Viet Nam (VCA), Confédération générale du travail du Vietnam (VGCL). 2017. «Diagnosis of Informality in Viet Nam».
- BIT et IDA (International Disability Alliance). 2019. [«Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities»](#).
- BIT et FAO. 2021. [Étendre la protection sociale aux populations rurales: Perspectives pour une approche commune entre la FAO et l'OIT](#).
- BIT et GNUD (Groupe des Nations Unies pour le développement). 2016. [UNDG social protection coordination toolkit: coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors](#).
- BIT et OCDE. 2018. [«Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-Standard Forms of Employment»](#).
- Bonnet, Florence, Cichon, Michael, Galian, Carlos, Mazelkaite, Gintare, et Schmitt, Valérie. 2012. [Analysis Of The Viet Nam National Social Protection Strategy \(2011-2020\) In The Context Of Social Protection Floor Objectives: A Rapid Assessment](#). ESS Paper 32. BIT.
- Bosch, Marianno, et Campos Vázquez, Raymundo M. 2014. [«The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the “Seguro Popular” Program in Mexico»](#). *American economic journal: economic policy* 6 n° 4: 71-99.
- Both, Nathalie, Evans, Martin, Thewissen, Stefan, et Ramírez López, Betina. 2018. [Practical Options for the Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Cambodia](#).
- BPS (Banco de Previsión Social) Uruguay. 2018. [«Programa Educación En Seguridad Social»](#). Bonnes pratiques en matière de sécurité sociale. Banque de sécurité sociale – Institut de sécurité sociale.
- Bésil. 2008. [Lei Nº. 11.718, de 20 de Junho de 2008](#).
- 2010. [«Previdência social. renovacao aos 88 anos»](#). Ministère de la Sécurité sociale.
 - 2014a. [«Informações sobre rede de atendimento da previdência social»](#). Ministère de la sécurité sociale.
 - 2014b. [«Plano Brasil sem miséria. Busca Ativa»](#). Ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim.
 - 2015. [«Inscricao na previdência social»](#).

- . Sans date. «Segurado Especial». Ministère de la Sécurité sociale.
- Bruhn, Miriam. 2011. «[License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico](#)». *The Review of Economics and Statistics* 93 n° 1: 382-386.
- . 2013. «[A Tale of two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico](#)». *Journal of Development Economics* 103: 275-283. Banque mondiale.
- Bruhn, Miriam, et McKenzie, David. 2014. «[Entry Regulation and the formalization of Microenterprises in Developing Countries](#)». *The World Bank Research Observer* 29 n° 2: 186-201.
- Bureau national des statistiques de Chine. 2017. *China Statistical Yearbook 2017*. China Statistics Press.
- Calderón, Francisco Santos. Sans date. «[Colombia's Headways and Challenges in the Use of ICT](#)».
- Cambodge. 2018. «[NSSF Communication Campaign Strategy 2018](#)». Caisse nationale de sécurité sociale.
- Cárdenas, Mauricio, et Rozo, Sandra. 2007. «[La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución?](#)». Document de travail n° 37.
- Castel, Paulette. 2009. «[Vietnam Compulsory Social Security Participation Revealed Preferences](#)». Document d'information 3. Académie vietnamienne des sciences sociales - Centre d'analyse et de prévision.
- CESAP (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique). 2011. «[The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific](#)».
- CESCR (Comité des droits économiques, sociaux et culturels). 2008. «[General Comment No. 19: The Right to Social Security](#)». E/C.12/GC/19. Conseil économique et social des Nations Unies.
- Chaabane, Mohamed. 2003. «[Vers l'universalisation de la sécurité sociale: l'expérience de la Tunisie](#)». ESS – Document n° 4. BIT.
- Chemouni, Benjamin. 2018. «[The political path to universal health coverage: Power, ideas and community-based health insurance in Rwanda](#)». *World Development* 106, Elsevier: 87-98.
- Chikarmane, Poornima, et Narayan, Laxmi. 2005. «[Organising the Unorganised: A Case Study of the Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat \(Trade Union of Waste-Pickers\)](#)». WIEGO.
- Cho, Yoonyoung, Robalino, David A., et Watson, Samantha. 2014. *Supporting Self-Employment And Small-Scale Entrepreneurship: Potential Programs to Improve Livelihoods for Vulnerable Workers*. Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale.
- Cichon, Michael, Scholz, Wolfgang, Meerendonk (van de), Arthur, Hagemeyer, Krzysztof, Bertranou, Fabio, et Plamondon, Pierre. 2004. *Financing social protection. Quantitative Methods in Social Protection Series*. BIT et AISS.
- CIF-OIT (Centre international de formation de l'OIT). 2010. *La gouvernance des systèmes de sécurité sociale: Un guide pour les membres des conseils d'administration en Afrique*.
- CIST (Conférence internationale des statisticiens du travail). 2018a. «[Résolution concernant les statistiques sur les relations de travail](#)». Vingtième Conférence internationale des statisticiens du travail. CIST/20/2018/Résolution I.
- . 2018b. «[Statistical Definition And Measurement Of Dependent "Self-Employed" Workers: Rationale for the Proposal for a Statistical Category of Dependent Contractors \(Room Document 6\)](#)». Vingtième Conférence internationale des statisticiens du travail.
- Commission européenne. 2018a. «[Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Best Practices Examples from EU Member States](#)». Union européenne.
- . 2018b. «[Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale](#)». Com (2018) 132 final – 2018/0059 (NLE).
- Commission mondiale sur l'avenir du travail. 2019. *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*. BIT.

- CRES (Centre de recherche et d'études sociales), et BAD (Banque africaine de développement). 2016. «[Protection sociale et économie informelle en Tunisie: Défis de la transition vers l'économie formelle](#)».
- CSI (Confédération syndicale internationale) et ONU Femmes. 2013. «[Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers](#)».
- Dalinjong, Philip A., Wang, Alex Y, et Homer, Caroline S.E. 2017. «[The operations of the free maternal care policy and out of pocket payments during childbirth in rural Northern Ghana](#)». *Health Economics Review* 7(1):41.
- Damerau, Verena. 2015. «[Enabling Informal Workers to Access Social Security Evidence from the AlkanSSSy Programme in the Philippines](#)». GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).
- Daza, José Luis. 2005. [Économie informelle, travail non déclaré et administration du travail](#). Document n° 9. BIT.
- De Stefano, Valerio. 2016. «[The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the "Gig-Economy"](#)». Série sur les conditions de travail et d'emploi n° 71. BIT.
- Durán Valverde, Fabio, Flores Aguilar, Jorge, Francisco Ortiz Vindas, José, Muñoz Corea, Daniel, de Lima Vieira, Ana Carolina, et Tessier, Lou. 2013. [Innovations en matière d'extension de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs indépendants: Les expériences du Brésil, du Cap-Vert, de la Colombie, du Costa Rica, de l'Équateur, des Philippines, de la France et de l'Uruguay](#). ESS – Document n° 42. BIT.
- Durán Valverde, Fabio, et Pacheco, José Francisco. 2014. [Espace budgétaire et extension de la protection sociale: expérience de pays en développement. Bolivie, Botswana, Brésil, Costa Rica, Lesotho, Namibie, Thaïlande et Afrique du Sud](#). ESS – Document n° 33. BIT.
- Durán Valverde, Fabio, Pacheco, José Francisco, Borges Henriques, Joana. 2012. [A proteção social em Cabo Verde: situação e desafios](#). BIT.
- Équateur. 2016. «[Boletín Estadístico](#)». Institut équatorien de sécurité sociale (IESS).
- Eichhorst, Werner, Braga, Michela, Famira-Mühlberger, Ulrike, Gerard, Maarten, Horvath, Thomas, Kahanec, Martin, Kahancová, Marta, Kendzia, Michael, Martišková, Monika, Monti, Paola, Pedersen, Jakob Louis, Stanley, Julian, Vandeweghe, Barbara, Wehner, Caroline, et White, Caroline. 2013. «[Social protection rights of economically dependent self-employed workers](#)». Parlement européen.
- Enoff, Louis D., et McKinnon, Roddy. 2011. «[Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection](#)». *Revue internationale de sécurité sociale* 64 n° 4. AISS: 99119.
- États-Unis. 2013. «[Social Security Programs Throughout the World: Africa 2013](#)». Administration de la sécurité sociale des États-Unis.
- Eurofound. 2017. «[Exploring Self-Employment in the European Union](#)».
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2015. [La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Protection sociale et agriculture: Briser le cercle vicieux de la pauvreté rurale](#).
- . 2017. [Cadre de protection sociale de la FAO: Promouvoir le développement rural pour tous](#).
- Farvaque, Nicolas, et al. 2013. [Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities](#). Commission européenne.
- FMI (Fonds monétaire international). 2017. «[IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality, October 2017](#)».
- Forde, Christopher, et al. 2017. «[The Social Protection of Workers in the Platform Economy](#)». Parlement européen.
- Gaspar, Vitor, Gupta, Sanjeev, et Mulas-Granados, Carlos. 2017. [Fiscal Politics](#). FMI.
- Gaspar, Vitor, Jaramillo, Laura, et Wingender, Philippe. 2016. «[Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point](#)». Document de travail du FMI n° 2016/233. FMI.

- Ghimire, Prabesh, Sapkota, Vishnu Prasad, et Poudyal, Amod Kumar. 2019. «[Factors Associated with Enrolment of Households in Nepal's National Health Insurance Program](#)». *International Journal of Health Policy and Management* 8(11): 636-645.
- Gindling, T. H., Mossaad, Najwa, et Trejos, Juan Diego. 2015. «[The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica](#)». *Industrial and Labor Relations Review* 68 n° 3: 666-707.
- Gindling, T. H., et Newhouse, David. 2014. «[Self-Employment in the Developing World](#)». *World Development* 56. Elsevier: 313-331.
- Gongcheng, Zheng, et Scholz, Wolfgang. 2019. «[Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect](#)». CAoSS (Association chinoise de sécurité sociale), BIT et FFE (Fondation Friedrich-Ebert).
- HelpAge International. 2015. «[Global AgeWatch Index 2015: Insight Report](#)».
- Hirose, Kenichi, et Hetteš, Miloslav . 2016. [Extending Social Security to the Informal Economy - Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova](#). BIT.
- Holmes, Rebecca, et Scott, Lucy. 2016. «[Extending Social Insurance to Informal Workers: A Gender Analysis](#)». Document de travail n° 438. Overseas Development Institute.
- Husmanns, Ralf. 2004. «[Defining and Measuring Informal Employment](#)». BIT.
- Huws, Ursula, Spencer, Neil H., Syrdal, Dag S., et Holts, Haire. 2017. «[Work in the European Gig Economy – Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy](#)». FEPS (Foundation for European progressive studies, UNI-Europa et Hertfordshire business school, University of Hertfordshire).
- IIG (Improving Institutions for Pro-Poor Growth). 2011. «[Raising Revenue to Reduce Poverty](#)». Briefing Paper 16
- . 2013. «[Encouraging Tax Compliance in the Informal Sector](#)». Briefing Paper 24.
- ILOSTAT. «[Estimations et projections modélisées du BIT](#)», dernières données disponibles.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2015. «[Primeiros Efeitos Da Emenda Constitucional No. 72 Sobre o Emprego Doméstico No Brasil](#)».
- Kabare, Krystle. 2018. «[The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal Sector](#)». Development Pathways.
- Kaiser, Kai, Bredencamp, Karyn, et Iglesias, Roberto. 2016. «[Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development](#)». Publications de la Banque mondiale.
- Kalpana, Karunakaran. 2019. «[Defending Informal Workers' Welfare Rights: Trade Union Struggles in Tamil Nadu](#)». *Global Labour Journal* 10 (3): 209.
- Kaplan, David S., Piedra, Eduardo, et Seira, Enrique. 2007. «[Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico](#)». Document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 4322.
- Kuddo, Arvo, Robalino, David A., et Weber, Michael. 2015. «[Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits](#)». Groupe de la Banque mondiale.
- Kwon, Huck-ju. 2009. «[The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia](#)». *International Journal of Social Welfare* 18 (1): Wiley-Blackwell: S12-21.
- Lee, Sangheon, et Torm, Nina. 2017. «[Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs](#)». *Revue internationale du travail* 156 n° 2. BIT: 185-212.
- Levy Algazi, Santiago. 2008. [Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico](#). Brookings Institution Press.

- Lindert, Kathy, Linder, Anja, Hobbs, Jason, et de la Brière, Bénédicte. 2007. «[The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context](#)». Document de discussion sur la protection sociale n° 0709. Banque mondiale.
- Lund, Francie. 2012. «[Work-Related Social Protection for Informal Workers](#)». *Revue internationale de sécurité sociale* 65 n° 4. AISS: 9-30.
- Lund, Francie, et Douglas, Rhonda. 2017. «[The Informal Workers Health Project](#)». WIEGO.
- Lund, Francie, et Nicholson, Jillian. 2003. *[Chains of Production, Ladders of Protection: Social Protection for Workers in the Informal Economy](#)*. School of Development Studies.
- Makaka, Andrew, Breen, Sarah, et Binagwaho, Agnes. 2012. «[Universal Health Coverage in Rwanda: A Report of Innovations to Increase Enrolment in Community-Based Health Insurance](#)». *The Lancet* 380: 57.
- Maundu, John N. 1997. «[Towards Meeting Local Training Requirements of Jua Kali Artisans in Kenya: Some Lessons of Experience](#)».
- Meda, Ivlabèhiré B., Baguiya, Adama, Ridde, Valéry, Ouédraogo, Henri G., Dumont, Alexandre, et Kouanda, Seni. 2019. «[Out-of-pocket payments in the context of a free maternal health care policy in Burkina Faso: a national cross-sectional survey](#)». *Health Economics Review* 9(1) : 11.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. «[Informal Employment and Pension and Health Care Coverage by Social Insurance in Latin America](#)». *IDS Bulletin* 39 n° 2. Institute of Development Studies: 79-86.
- . 2008b. *[Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America](#)*. Oxford University Press.
- Mullainathan, Sendhil, et Schnabl, Philipp. 2010. «[Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru](#)». *International Differences in Entrepreneurship*. University of Chicago Press: 159-177.
- Musonye Kwena, Rose, et Turner, John A. 2013. «[Élargir la couverture des régimes de pension et d'épargne au secteur informel: le régime de pension Mbao du Kenya](#)». *Revue internationale de sécurité sociale* 66 n° 2. AISS: 85-106.
- Naranja Sotelo, Ec. Martín. 2014. «[Monotributo: Descripción y Análisis de Su Evolución. Uruguay](#)».
- Nations Unies. 2012. «[Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme](#)». A/HRC/RES/21/11. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.
- . 2017. «[Point annuel sur les objectifs de développement durable: Rapport du Secrétaire général](#)». E/2017/66. Conseil économique et social.
- . 2018. «[Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018](#)». ST/ESA/366. Département des affaires économiques et sociales.
- Newitt, Kirsten, Usher, Alastair, et McLeish, Sarah. 2014. «[Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences \(Manuscript\)](#)». BIT.
- NIER (Nuppun Institute for Economic Research). 2017a. «[National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Admin Survey \(Weights Adjusted\)](#)».
- . 2017b. «[National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Worker Survey \(Weights Adjusted\)](#)».
- NSour, Maen. 2011. «[Outreach to All: Strategy to Extending Social Security Coverage](#)». Présentation à la réunion du groupe d'experts intitulée «Social Security in Western Asia: Accessibility and Sustainability», Beyrouth.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2015. *[Tous concernés: Pourquoi moins d'inégalité profite à tous](#)*.

- . 2018. [«Increasing Social Insurance Coverage in Viet Nam's SMEs»](#).
- . 2019a. [«Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?»](#).
- . 2019b. [«Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019: L'avenir du travail»](#).
- . 2019c. [«Lessons From The EU-SPS Programme: Monitoring And Evaluating Social Protection Systems»](#).
- OCDE et BIT. 2019. [«Tackling Vulnerability in the Informal Economy»](#).
- OMS. 2011. [«Noncommunicable diseases in the South-East Asia Region, 2011: situation and response»](#). Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-est.
- OMS. 2018. [«Technical Series on Primary Health Care: Primary Health Care and Health Emergencies»](#).
- OMS. 2020. [«Health financing and budgeting reforms in Gabon: Progress and challenges on the road to universal health coverage»](#).
- OMS et Banque mondiale. 2017. [«Rapport mondial de suivi 2017: La couverture-santé universelle»](#).
- Olivier, Marius. 2009. [«Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage \(ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage 2009\)»](#). AISS.
- Ortega, Aurora. 2006. [«Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Philippines Case. ISSA Regional Conference for Asia and the Pacific, New Delhi, India, 21 – 23 November 2006»](#). AISS.
- Ortiz, Esther. 2016. [«Grâce au "monotributo", les artistes ont désormais accès à la sécurité sociale». *Recommandation 204: Éradication du travail informel. Rapport spécial: Économie informelle. Equal Times News at Work*: 18-19.](#)
- Ortiz, Isabel, Behrendt, Christina, Acuña Ulate, Andrés, et Nguyen, Quynh Anh. 2018. [«Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing»](#). ESS – Document No. 62.
- Pena, Hernán, Durán Valverde, Fabio, et Castillo Rivas, Jacqueline. 2012. [«A Cobertura Contributiva Do INPS de Cabo Verde: Análise e Recomendações»](#). BIT.
- Phe Goursat, Marielle, et Pellerano, Luca. 2016. [«Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers»](#). BIT.
- PhilHealth (Philippine Health Insurance Corporation). 2017. [«2016 Stats & Charts»](#).
- Philippines. 2017. [«2017 Annual Report: Securing and Protecting the Filipino's Health through an Innovative NHIP»](#). Philippine Health Insurance Corporation.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et BIT. 2011. [«Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences»](#), 18.
- Razavi, Shahra, Behrendt, Christina, Bierbaum, Mira, Orton, Ian, et Tessier, Lou. 2020. [«Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19»](#). International Social Security Review 73 (3): 55-80.
- Receita Federal do Brasil. 2015. [«Instrução Normativa RFB N° 1548, de 13 de Fevereiro de 2015»](#).
- Results for Development. 2015a. [«Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Philippines»](#). Joint learning network for universal health coverage.
- . 2015b. [«Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Viet Nam»](#). Joint Learning Network for Universal Health Coverage.
- RNSF (Research, Network and Support Facility). 2017. [«Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy»](#). Union européenne.
- Rosa (de la), Jennifer, et Scheil-Adlung, Xenia. 2008. [«Enabling Transition to Formalization through Providing Access to Health Care: The Examples of Thailand and Ghana»](#).

- Rwanda. 2012. «Annual Report: Community Based Health Insurance». Ministère de la Santé.
- SASSA (Agence sud-africaine de la sécurité sociale) et UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 2013. [Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion in Accessing CSG Benefits](#).
- Saleh, Karima. 2013. «[The Health Sector in Ghana: A Comprehensive Assessment. Directions in development: human development](#)». Washington, DC: Banque mondiale.
- Santiago, Silas. 2018a. «The Brazilian Experience on the “Simples Nacional”: Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Draft)».
- . 2018b. «[The Brazilian Experience on the “Simples Nacional”: Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses](#)» (présentation).
- Scheil-Adlung, Xenia. 2014. [Can Productivity in SMEs Be Increased by Investing in Workers' Health? Taking Stock of Findings on Health Protection of Workers in Small and Medium-Sized Enterprises and their Impacts on Productivity](#). BIT.
- . 2015. [Global Evidence on Inequities in Rural Health Protection: New Data on Rural Deficits in Health Coverage for 174 Countries](#). ESS – Document No. 47. BIT.
- Scholz, Wolfgang, Cichon, Michael, et Hagemeyer, Krzysztof. 2000. [Social Budgeting](#). Quantitative Method Series. BIT et AISS.
- Schwarzer, Helmut. 2003. «[Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien](#)». *Entwicklung und Finanzierung* 13.
- Sekabaraga, Claude, Soucat, Agnès, Diop, François, et Martin, G. 2011. «[Innovative Financing for Health in Rwanda: A Report of Successful Reforms](#)». *Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent*. Banque mondiale: 403416.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena. 2018. [Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection](#). ESS – Document No. 59.
- Sepúlveda, Magdalena, et Nyst, Carly. 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection](#). Ministère des Affaires étrangères de la Finlande.
- Soors, Werner, Devadasan, Narayanan, Durairaj, Varatharajan, et Criel, Bart. 2010. «[Community Health Insurance and Universal Coverage: Multiple Paths, Many Rivers to Cross](#)». Rapport sur la santé dans le monde (2010). Document d'information n° 48. OMS.
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Ghailani, Dalila, et Bart Vanhercke. 2017. [Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe: A Study of National Policies](#). Commission européenne.
- Susanto, Agus. 2017. «[Employment Accident Insurance in Indonesia: “New Phenomenon of Online Motorcycle-Taxi Drivers”](#)».
- Thaïlande. 2012. [Thailand's Universal Coverage Scheme Achievements and Challenges: An Independent Assessment of the First 10 Years \(2001-2010\)](#). Bureau de recherche sur le système d'assurance-maladie.
- Thailand Development Research Institute. Sans date. «Setting up an Appropriate Unemployment Insurance Programme in Thailand».
- Torm, Nina. 2019. [To What Extent Is Social Security Spending Associated with Better Performance? A Case Study of Small and Medium-Sized Indonesian Enterprises](#). BIT.
- UNFPA (Fond des Nations Unies pour la population), et HelpAge International. 2012. «[Vieillir au vingt et unième siècle: Une victoire et un défi – Résumé](#)».
- Vandaele, Kurt. 2018. «[Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workers' Collective Voice and Representation in Europe](#)». Working Paper No. 2018.05. ETUI (Institut syndical européen).

- Van Elk, Koos, de Kok, Jan, Durán, Jessica, et Lindeboom, Gert-Jan. 2014. «[Enterprise Formalization: Fact or Fiction? A Quest for Case Studies](#)». BIT et GIZ.
- Vega Ruiz, Maria Luz. 2009. *[Administración Del Trabajo: Asegurar La Gobernanza a Través de La Aplicación de La Ley En América Latina El Papel Central de La Inspección Del Trabajo](#)*.
- Viet Nam. 2016. «Social Health Insurance Scheme in Vietnam: Achievements and Challenges». Ministère de la Santé.
- Waiswa, Robert, et Okello-Obura, Constant. 2014. «[To What Extent Have ICTs Contributed to EGovernance in Uganda?](#) »
- White, Philip, Hodges, Anthony, et Greenslade, Matthew. 2013. «[Guidance on Measuring and Maximising Value for Money in Social Transfer Programmes: Toolkit and Explanatory Text \(Second Edition\)](#) ». Département du développement international.
- WIEGO (Women in informal employment: globalizing and organizing). 2020. «[Government Responses to Covid-19 Crisis](#)».
- WIEGO et FITD (Fédération internationale des travailleuses domestiques). 2018. «[Votre trousse d'outils sur la C189 de l'OIT – La convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques](#)». WIEGO.
- Williams, Colin C., et Kedir, Abbi. 2017. «[Explaining Cross-National Variations in the Prevalence of Informal Sector Entrepreneurship: Lessons from a Survey of 142 Countries](#)». *Journal of Developmental Entrepreneurship* 13, n° 1.
- WSM (Wereldsolidariteit – Solidarité mondiale). 2016. «[Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic](#)». Thematic Report Latin America No. 2.

► Annexe: Glossaire

Ce glossaire porte sur les concepts fondamentaux, les définitions et la méthodologie orientant les travaux d'analyse du BIT en matière de sécurité sociale ou de protection sociale.¹ L'objectif n'est pas d'arrêter une définition universelle, mais simplement de clarifier les termes et les concepts, tels qu'ils sont utilisés au sein du BIT.

Économie informelle. Toutes les activités qui, en droit ou en pratique, sont insuffisamment, voire pas du tout, couvertes par des dispositions formelles (voir encadré A.1).

► Encadré A.1. Définitions clés concernant l'économie informelle

Dans la communauté statistique, l'application d'une terminologie précise est importante. Pour le profane, les termes «secteur informel», «économie informelle», «emploi dans le secteur informel» et «emploi informel» paraissent interchangeable. Ils ne le sont pas. Les nuances associées à chaque terme sont extrêmement importantes d'un point de vue technique. Les termes clés associés à l'informalité et leurs définitions techniques proposés ci-dessous serviront de référence.

Il est généralement entendu que le terme «économie informelle» désigne «toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles» (recommandation n° 204, paragraphe 2).

«Emploi dans le secteur informel». Concept fondé sur l'entreprise, il désigne les caractéristiques du lieu de travail du travailleur. D'après les normes internationales adoptées par la 15^e CIST (BIT 1993), le secteur informel s'entend d'un ensemble d'unités produisant des biens ou des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Le secteur informel est un sous-ensemble d'entreprises individuelles qui ne constituent pas une personne morale distincte des personnes auxquelles elles appartiennent. Elles ont généralement un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production.

«Emploi informel». Concept fondé sur la profession, il désigne les relations de travail et les protections associées au poste du travailleur (BIT 2003; Hussmanns 2004). Ce concept inclut certaines catégories d'employés (salariés) et les indépendants:

- **Les «indépendants»**, soit les employeurs (indépendants avec employés) et les travailleurs à leur propre compte (indépendants sans employés) si leur entreprise est classée comme étant informelle, ainsi que tous les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale, indépendamment du fait que l'entreprise dans laquelle ils travaillent est informelle ou pas.
- **Les «employés»**, soit les travailleurs dont la relation de travail n'est pas, en droit ou en pratique, soumise à la législation nationale du travail, l'impôt sur le revenu, la protection sociale ou le droit à certaines prestations sociales. En pratique, le caractère formel ou informel d'un emploi occupé par un employé est déterminé par des critères opérationnels, tels que les cotisations patronales de sécurité sociale (pour le compte du salarié) et le droit à des congés annuels payés et à des congés de maladie rémunérés.

L'emploi informel comprend les travailleurs informels employés dans des entreprises formelles.

Source: D'après BIT 2019i, pp. 7-12.

¹ Le glossaire est largement inspiré du Rapport mondial sur la protection sociale 2014-15 du BIT: *Bâtir la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale* (BIT 2014i, pp. 161-170).

Programme/régime de protection sociale (programme/régime de sécurité sociale). Cadre réglementaire distinct visant à fournir des prestations de protection sociale aux personnes éligibles. Ce cadre devrait préciser le champ d'application du programme, qu'il s'agisse du territoire couvert ou des catégories de personnes concernées (groupe cible), les conditions régissant le droit aux prestations, le type de prestations, le montant des prestations (transferts en espèces), la périodicité et autres caractéristiques, ainsi que les modes de financement (cotisations, impôt général, autres sources), de gouvernance et d'administration du programme.

Le terme «programme de protection sociale» peut renvoyer à un large éventail de dispositifs, tandis que le terme «régime de protection sociale» est généralement utilisé dans un sens plus précis pour désigner un programme régi par la législation nationale et caractérisé par un certain degré de «formalité».

Un programme/régime peut bénéficier de l'appui d'une ou de plusieurs institutions de sécurité sociale administrant la fourniture des prestations et leur financement. En règle générale, il devrait être possible d'établir une comptabilité distincte des recettes et des dépenses pour chaque programme de protection sociale. Il est fréquent qu'un programme de protection sociale offre une protection contre un seul type de risque ou subvienne à un seul besoin et couvre un seul groupe spécifique de bénéficiaires, mais, en principe, une institution de sécurité sociale gère plus d'un programme de prestations.

Programme de transfert en espèces. Régime ou programme non contributif qui fournit des prestations en espèces à des particuliers ou à des ménages et qui est généralement financé par l'impôt, par d'autres recettes publiques ou par des subventions ou prêts externes. Les programmes de transfert en espèces² peuvent ou non s'appliquer sous conditions de ressources.

Les programmes de transferts en espèces qui imposent certaines obligations comportementales aux familles sont qualifiés de programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE). Cela peut signifier, par exemple, que les bénéficiaires sont tenus de veiller à ce que leurs enfants suivent une scolarité régulière ou d'utiliser des services de nutrition préventive et de soins de santé essentiels.

Programme public d'emploi. Programme gouvernemental offrant des possibilités d'emploi à certaines catégories de personnes dans l'incapacité de trouver un autre emploi. Les programmes publics d'emploi incluent les régimes de garantie d'emploi et les programmes «cash for work» (argent contre travail) et «food for work» (nourriture contre travail)

Protection sociale. Le terme «protection sociale» est utilisé dans les institutions du monde entier et recouvre une plus grande diversité de notions que le terme «sécurité sociale». Il inclut la protection fournie entre les membres de la famille ou de la communauté locale, mais il peut parfois aussi avoir un sens plus restreint et désigner uniquement des mesures destinées aux personnes les plus démunies, les plus vulnérables ou exclues de la société. Cependant, dans bien des cas, ces deux termes («sécurité sociale» et «protection sociale») sont largement interchangeables, et le BIT et les institutions des Nations Unies emploient généralement l'un et l'autre dans leurs échanges avec les mandants et dans les avis qu'ils leur adressent. Dans ce rapport, l'expression «protection sociale» est utilisée comme synonyme de «sécurité sociale» et désigne aussi la protection fournie par la sécurité sociale pour gérer les risques et les besoins sociaux.

Régime contributif. Régime en vertu duquel les cotisations versées par les personnes protégées déterminent directement le droit aux prestations (droits acquis). Le type le plus courant de régime contributif de sécurité sociale est le régime obligatoire d'assurance sociale, qui couvre généralement les travailleurs du secteur formel et, dans certains pays, les travailleurs indépendants. Parmi les autres types classiques de régimes contributifs garantissant un certain niveau de protection – en l'absence d'assurance sociale – figurent les caisses nationales de prévoyance qui versent généralement une somme forfaitaire aux bénéficiaires lorsque certaines éventualités surviennent (vieillesse, invalidité ou décès).

Dans le cas des régimes d'assurance sociale auxquels sont affiliés des travailleurs occupant des emplois

² Au sens strict, ce terme désigne tous les transferts sociaux en espèces, y compris les transferts totalement ou partiellement contributifs, même s'il est généralement employé dans son acception limitée aux transferts non contributifs.

rémunérés ou salariés, les cotisations sont généralement versées par les travailleurs et les employeurs (même si les régimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles sont souvent entièrement financés par les employeurs). Les régimes contributifs peuvent être intégralement financés par les cotisations. Toutefois, ils sont souvent financés en partie par l'impôt ou par d'autres sources, moyennant par exemple une subvention visant à combler le déficit, une subvention générale venant entièrement se substituer aux cotisations, ou encore une subvention destinée exclusivement à certaines catégories de cotisants ou de bénéficiaires (par exemple les personnes qui ne cotisent pas, comme les parents avec enfants à charge, les étudiants, les militaires ou les chômeurs, ou qui ne cotisent pas à taux plein en raison de leur faible revenu, ou encore qui perçoivent des prestations en deçà d'un certain seuil faute d'avoir suffisamment cotisé dans le passé).

Régime/programme ciblé. Voir *Régime/programme d'assistance sociale*.

Régime/programme d'assistance sociale. Régime offrant des prestations aux groupes vulnérables de la population, en particulier aux ménages en situation de pauvreté. La plupart des régimes d'assistance sociale sont soumis à conditions de ressources.

Régime d'assurance sociale. Régime contributif de protection sociale garantissant une protection au moyen d'un mécanisme d'assurance, fondé sur: 1) le paiement préalable de cotisations, c'est-à-dire avant la survenance de l'éventualité prise en charge; 2) le «partage» ou la «mutualisation» des risques; et 3) la notion de garantie. Les cotisations versées par (ou pour) les personnes assurées sont mises en commun, et le fonds ainsi constitué est utilisé pour financer les dépenses supportées exclusivement par les personnes touchées par l'éventualité ou les éventualités prises en charge (lesquelles sont clairement définies). Contrairement au principe de l'assurance commerciale, selon lequel les primes de risque sont calculées individuellement, la mutualisation des risques opérée dans le cadre de l'assurance sociale est fondée sur le principe de solidarité.

Bon nombre de régimes contributifs de sécurité sociale sont présentés et décrits comme étant des régimes «d'assurance» (généralement des «régimes d'assurance sociale»), bien qu'il s'agisse en réalité de régimes mixtes dans le cadre desquels le droit à prestations intègre des éléments non contributifs. Cela permet de procéder à une répartition plus équitable des prestations, en particulier pour les personnes ayant de faibles revenus ou dont la carrière professionnelle a été courte ou discontinuée. Ces éléments non contributifs existent sous des formes diverses et sont financés par d'autres cotisants (redistribution au sein du régime) ou par l'État.

Régime de garantie d'emploi. Programme public d'emploi garantissant à des ménages pauvres un nombre déterminé de journées de travail par an, pour un niveau de rémunération relativement faible (en général, le salaire minimum, s'il est adéquat).

Régime non contributif. Régime, sous conditions de ressources ou non, qui ne subordonne généralement pas la fourniture des prestations au versement de cotisations par les bénéficiaires ou leurs employeurs. Ce terme recouvre un large éventail de régimes, notamment les régimes universels pour tous les résidents (tels que les services nationaux de soins de santé), les régimes catégoriels en faveur de certains segments de la population (les enfants ou les personnes âgées satisfaisant à une condition d'âge) et les régimes soumis à conditions de ressources (régimes d'assistance sociale). Les régimes non contributifs sont généralement financés par l'impôt ou d'autres recettes publiques ou, parfois, par des subventions ou prêts externes.

Régime soumis à conditions de ressources. Régime dont les bénéficiaires doivent apporter la preuve qu'ils sont dans le besoin. Ce type de régime, souvent qualifié de régime d'assistance sociale, est destiné à certaines catégories de personnes ou de ménages dont le niveau de ressources est inférieur à un plafond donné. Un examen des ressources est réalisé pour déterminer si les ressources (revenus ou biens) de la personne ou du ménage qui fait la demande d'affiliation sont inférieures au plafond défini, si le demandeur a droit à des prestations et, le cas échéant, le montant des prestations accordées. Dans certains pays, cet examen est effectué sur la base d'une estimation des ressources (*proxy means tests*), ce qui signifie que l'éligibilité du demandeur est déterminée au moyen non pas d'une évaluation effective de

sa situation financière ou patrimoniale, mais d'autres caractéristiques du ménage (estimations) jugées plus facilement observables. Les régimes soumis à conditions de ressources peuvent aussi assujettir la fourniture des prestations au respect de certaines autres conditions et obligations, telles que l'attestation d'emploi, des examens médicaux ou, dans le cas des enfants, l'assiduité scolaire. Certains régimes soumis à conditions de ressources offrent d'autres mesures aux bénéficiaires en complément du transfert de revenu.

Régime universel/régime catégoriel. Au sens strict, les régimes universels servent des prestations à la seule condition de résidence. Cependant, le terme est souvent employé pour désigner des régimes catégoriels offrant des prestations à de larges segments de la population sans imposer de conditions de ressources ou d'estimation de ressources. Les régimes catégoriels les plus courants sont ceux qui assurent un transfert de revenu en faveur de personnes âgées ou d'enfants sous réserve de certaines conditions d'âge. D'autres ciblent également les ménages dont la structure est particulière (par exemple les familles monoparentales) ou des groupes professionnels spécifiques (tels les travailleurs ruraux). Dans le cadre de certains régimes, le droit aux prestations est soumis à la réalisation de tâches spécifiques. La plupart des régimes catégoriels sont financés par l'impôt.

Sécurité sociale. Le droit fondamental à la sécurité sociale est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et d'autres instruments juridiques internationaux. La notion de sécurité sociale s'entend ici de l'ensemble des dispositifs de prestations, en espèces ou en nature, visant à garantir une protection contre notamment:

- a. accès à des soins de santé essentiels, y compris à des soins de maternité;
- b. le manque d'accès, ou l'accès impossible, aux soins de santé;
- c. sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier en cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité; et
- d. sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées.³

La sécurité sociale a donc deux dimensions (fonctionnelles) principales, à savoir la «sécurité du revenu» et la «disponibilité des soins médicaux», comme indiqué dans la Déclaration de Philadelphie (1944), qui fait partie intégrante de la Constitution de l'OIT et qui préconise de réaliser «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets» (article III f) . La recommandation n° 202 stipule qu'au moins l'accès aux soins de santé essentiels et à la sécurité du revenu de base tout au long du cycle de vie devrait être garanti dans le cadre des socles de protection sociale définis au niveau national et que des niveaux de protection plus élevés devraient être progressivement atteints par la sécurité sociale nationale conformément à la convention n° 102 et à d'autres instruments de l'OIT.

L'accès à la sécurité sociale est essentiellement une responsabilité publique et est généralement assuré par des institutions publiques et financé soit par des cotisations ou des impôts, soit par les deux. Cependant, la fourniture de la sécurité sociale peut être et est souvent déléguée à des entités privées. En outre, il existe de nombreuses institutions privées (d'assurance, d'entraide, à caractère communautaire ou mutuel) qui peuvent assumer partiellement certains rôles habituellement joués par la sécurité sociale, tels que le

3 Ces deux dimensions principales sont également désignées dans la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, et la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944, comme étant des «élément[s] essentiel[s] de la sécurité sociale». Ces recommandations prévoient premièrement que les régimes de garantie des moyens d'existence soulagent «le besoin et [préviennent] l'indigence, en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler (y compris la vieillesse) ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou en raison du décès du soutien de famille» (recommandation n° 67, paragraphe 1); et deuxièmement que «[t]out service de soins médicaux [assure] à l'individu les soins que peuvent fournir les membres de la profession médicale et des professions connexes» et «[englobe] tous les membres de la communauté» (recommandation n° 69, paragraphes 1 et 8). La recommandation n° 202 tient également compte de ces deux éléments dans les garanties élémentaires de protection sociale qui devraient faire partie des socles nationaux de protection sociale (pour plus de détails, voir encadré 1.13).

fonctionnement des régimes de retraite professionnelle, qui complètent et peuvent largement remplacer des éléments des régimes publics de sécurité sociale. Les droits à la sécurité sociale sont subordonnés soit au paiement de cotisations de sécurité sociale pour des périodes prescrites (régimes contributifs, le plus souvent structurés comme des régimes d'assurance sociale), soit à une exigence, parfois qualifiée de «résidence plus», en vertu de laquelle des prestations sont accordées à tous les résidents du pays qui remplissent également certains autres critères (régimes non contributifs). Ces critères peuvent subordonner le droit aux prestations à l'âge; à la santé; à la participation au marché du travail; au revenu; à d'autres déterminants du statut social ou économique; ou dans certains cas même à la conformité à certaines exigences comportementales.

Deux caractéristiques principales distinguent la sécurité sociale des autres dispositions sociales. Premièrement, les prestations sont accordées aux bénéficiaires sans obligation réciproque simultanée (elles ne représentent pas, par exemple, la rémunération du travail ou d'autres services fournis). Deuxièmement, elle n'est pas basée sur un accord individuel entre la personne protégée et le prestataire (tel qu'un contrat d'assurance-vie); l'accord s'applique à un groupe plus large de personnes et a donc un caractère collectif.

Selon la catégorie de conditions applicables, une distinction est également établie entre les régimes non soumis à conditions de ressources (lorsque les conditions d'octroi des prestations ne sont pas liées au niveau total de revenu ou de richesse des bénéficiaires et de leurs familles) et les régimes soumis à conditions de ressources (lorsque le droit n'est accordé qu'à ceux dont le revenu ou le patrimoine est inférieur à un seuil prescrit) Une catégorie spéciale de régimes «conditionnels» comprend ceux qui, en plus d'autres conditions, obligent les bénéficiaires (ou leurs proches, ou leurs familles) à participer à des programmes publics prescrits (par exemple des programmes de santé ou d'éducation spécifiés).

Socle de protection sociale. La recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012, prévoit que les États Membres devraient établir ou maintenir des socles nationaux de protection sociale en tant qu'«ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale définis à l'échelle nationale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale» (BIT 2012a). Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu, qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale. Plus précisément, les socles de protection sociale devraient comporter au moins les quatre garanties de sécurité sociale suivantes, telles que définies à l'échelle nationale:

- e. accès à «des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité»;
- f. «sécurité élémentaire de revenu pour les enfants»;
- g. sécurité élémentaire de revenu [...] pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité»; et
- h. sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées»⁴.

Ces garanties devraient être fournies à tous les résidents et tous les enfants, tels que définis par la législation nationale, et assujetties aux obligations internationales en vigueur.

La recommandation n° 202 dispose également que les garanties élémentaires de sécurité sociale devraient être instaurées par la loi. «La législation nationale devrait définir la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations qui donnent effet à ces garanties», et définir des procédures de réclamation et de recours efficaces et accessibles.

4 Recommandation n° 202, paragraphe 5.

Les socles de protection sociale correspondent, à bien des égards, à la notion d'«obligations fondamentales» visant à assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits inscrits dans les traités relatifs aux droits de l'homme (Nations Unies 2012).

Système de sécurité sociale/système de protection sociale. Ensemble de régimes et de programmes de sécurité/protection sociale d'un pays. Il est à noter que «programme» est souvent utilisé dans un sens plus large que «régime».

Tous les régimes et toutes les institutions de sécurité sociale d'un pays sont inévitablement interdépendants et complémentaires du point de vue de leurs objectifs, de leurs fonctions et de leur financement et ils forment en cela un système national de sécurité sociale. Pour des raisons d'efficacité et d'efficience, une coordination étroite au sein du système est essentielle. En outre, à des fins de coordination et de planification, il importe que les comptes de recettes et de dépenses de tous les régimes soient consolidés pour former un seul et même budget de sécurité sociale au niveau national, en vue d'une planification intégrée des dépenses et du financement à venir des régimes constituant le système de sécurité sociale.

Transfert social. Toutes les prestations de sécurité sociale comprennent des transferts, en espèces ou en nature, c'est-à-dire qu'elles constituent un transfert de revenu, de biens ou de services (par exemple de services de soins de santé). Ce transfert peut être effectué des personnes actives vers les personnes âgées, des personnes en bonne santé vers les personnes malades, ou des personnes aisées vers les personnes pauvres, entre autres. Les bénéficiaires de ces transferts peuvent recevoir ceux-ci par l'intermédiaire d'un régime spécifique de sécurité sociale, parce qu'ils y ont cotisé (régime contributif), parce qu'ils sont résidents (régimes universels pour tous les résidents), parce qu'ils remplissent des conditions spécifiques liées à l'âge (régimes catégoriels) ou aux ressources (régimes d'assistance sociale), ou parce qu'ils satisfont à plusieurs de ces conditions à la fois. De plus, certains régimes (régimes de garantie d'emploi, programmes publics d'emploi) font obligation aux bénéficiaires de réaliser des tâches déterminées ou d'adopter des comportements spécifiques (programmes de transferts conditionnels en espèces). Dans un pays donné, plusieurs régimes de différents types coexistent généralement et peuvent offrir des prestations à des groupes de population différents pour des éventualités similaires.

The background of the page is a dark blue color. In the top right corner, there is a triangular section of bright blue. In the bottom left corner, there is a triangular section of red. The text is located in the bottom left area, partially overlapping the red triangle.

ilo.org

Organisation internationale du Travail
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland