



Organisation
internationale
du Travail



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



► **Etendre
la protection sociale
aux populations rurales:
Perspectives pour une approche
commune entre la FAO et l'OIT**

► **Résumé exécutif**



Etendre la protection sociale aux populations rurales: Perspectives pour une approche commune entre la FAO et l'OIT¹

Le COVID-19 montre que la protection sociale est plus nécessaire que jamais pour protéger les vies et les moyens de subsistance, comme le confirme la multiplication des mesures gouvernementales depuis l'écllosion de la pandémie. Pourtant, la plupart des mesures mises en place sont temporaires, certaines d'entre elles ont déjà été supprimées et des lacunes subsistent en matière de couverture. Pour faire face à la crise de manière plus efficace et durable et accroître la résilience, il convient de trouver des solutions qui s'inscrivent dans la durée pour renforcer les systèmes de protection sociale, et en particulier garantir l'accès universel à une protection sociale adéquate pour tous, y compris les populations rurales, un défi important même en temps de "non-crise".

Les arguments en faveur de l'extension de la protection sociale aux populations rurales, et l'urgence de cette extension, sont évidents. Actuellement, près de la moitié de la population mondiale (et plus des trois quarts de la population pauvre mondiale) vit dans des zones rurales. Les populations rurales sont trois fois plus susceptibles de vivre dans l'extrême pauvreté (soit moins de 1,9 dollar par jour) que les populations urbaines et sont plus susceptibles d'occuper un emploi informel. Les populations rurales sont davantage exposées aux risques liés à la pauvreté, notamment à la pauvreté au travail, la malnutrition et la faim, la mauvaise santé, les accidents du travail, les catastrophes naturelles et le changement climatique. Parallèlement, l'accès à une protection sociale complète n'est toujours pas une réalité pour plus de 70 pour cent de la population mondiale, dont un nombre disproportionné vit en zone rurale. Cette absence de protection sociale prive les populations rurales d'un droit humain fondamental qui est également essentiel à la réalisation d'autres droits économiques, sociaux et culturels, notamment les droits à l'alimentation, à la santé et à l'éducation.

L'extension de la couverture de la protection sociale aux populations rurales est essentielle pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité, promouvoir le travail décent et une croissance économique inclusive, et accroître la résilience aux chocs. Ce rapport conjoint de l'OIT et de la FAO expose les principaux défis à relever pour étendre efficacement la protection sociale aux populations rurales et illustre la manière dont des solutions innovantes ont été trouvées dans différents contextes.

¹ Ce résumé présente une synthèse du document publié par l'OIT et la FAO sous le même titre. Ce document a été préparé par les équipes de protection sociale de la FAO et de l'OIT sous la direction de Benjamin Davis (FAO) et Shahra Razavi (OIT). Les principaux auteurs sont Mira Bierbaum (OIT), Ana Ocampo (anciennement à la FAO), Christina Behrendt (OIT), Kroum Markov (OIT) et Qiushi Yue (FAO). La préparation de ce résumé a été assurée par Sheila Marnie (FAO). La publication est disponible sur les sites web du BIT et de la FAO.

Bilan sur les spécificités des populations rurales et les obstacles à l'extension de la protection sociale qui en résultent

Les stratégies efficaces en faveur de l'extension de la protection sociale aux populations rurales reposent sur une bonne compréhension des facteurs qui peuvent entraver l'accès à cette couverture, car les moyens de subsistance en milieu rural sont souvent variés et les vulnérabilités se chevauchent et se recoupent. La ruralité ne doit pas cacher l'hétérogénéité des populations rurales, tant à l'intérieur des zones rurales que d'une zone à l'autre, notamment en ce qui concerne la profession, le statut professionnel ou le niveau de revenu. Les travailleurs ruraux exercent des activités très variées. La distinction est parfois floue entre le travail salarié et le travail indépendant et entre le travail agricole et non agricole. De nombreux travailleurs ruraux exercent des formes d'emploi souvent peu protégées, notamment l'emploi temporaire (saisonnier, occasionnel), l'emploi à temps partiel et le travail indépendant, et nombre d'entre eux combinent également différentes formes d'emploi. En outre, certains travailleurs ruraux reçoivent une partie de leur rémunération en espèces et l'autre en nature (logement, par exemple). Les migrants saisonniers, internes ou internationaux représentent souvent une part importante de la main-d'œuvre agricole et les différents statuts migratoires ont leurs propres spécificités, ce qui donne lieu à des difficultés et à des perspectives différentes en matière d'accès aux systèmes de protection sociale. Les obstacles qui en résultent sont donc multiples, notamment:

- ▶ L'un des obstacles que rencontrent les populations rurales pour accéder à la protection sociale concerne leur exclusion des cadres législatifs existants qui est souvent aggravée par le fait que peu de régimes de protection sociale sont effectivement mis en œuvre dans un cadre législatif. D'autres exclusions légales concernent les seuils minimums relatifs à la durée d'un contrat de travail, aux heures travaillées ou aux salaires couverts qui ont pour effet d'exclure les employés informels ou les employés des petites entreprises, y compris les travailleurs familiaux aidants. En outre, de nombreux régimes excluent légalement les travailleurs migrants internationaux selon des critères de citoyenneté.
- ▶ Les coûts financiers peuvent bloquer ou freiner l'extension de la couverture. Les petits exploitants agricoles ont souvent une capacité contributive limitée en raison de la faiblesse, de l'irrégularité et de la saisonnalité de leurs revenus, tandis que l'insuffisance des liquidités peut amener les populations rurales à donner la priorité à d'autres risques urgents. En outre, les revenus peuvent rendre les cotisations inabordables ou les empêcher de respecter un calendrier de cotisations régulier. Pour les régimes non contributifs, les obstacles financiers comprennent principalement les coûts de transaction liés à l'adhésion, au recouvrement des paiements et au respect des exigences du programme, comme c'est le cas pour les transferts conditionnels en espèces.
- ▶ Des coûts administratifs élevés et un manque de capacité comptent parmi les principaux obstacles à l'extension de la protection sociale aux travailleurs ruraux. Du point de vue de l'offre, les préoccupations relatives aux coûts administratifs élevés liés à l'exploitation d'un réseau dense de points de contact pour les institutions de protection sociale peuvent créer des obstacles à la couverture dans les zones rurales éloignées et difficilement accessibles. Du point de vue de la demande, l'éloignement et les difficultés d'accès à des services de qualité (en raison du mauvais état des routes, du coût des transports, de la stigmatisation sociale à laquelle les femmes sont exposées lorsqu'elles voyagent seules) font que le coût d'accès à la protection sociale est plus élevé que les prestations. Les limitations de la capacité administrative conduisent également à une mauvaise application des dispositions en matière de protection sociale (maternité

ou accidents du travail). Par exemple, des modalités d'emploi non conformes peuvent se traduire par l'exclusion des femmes rurales de la protection en cas de maternité à laquelle elles ont droit en vertu de la législation. Un autre obstacle fondamental concerne la couverture des systèmes d'enregistrement de l'état civil et d'identification nationale.

- ▶ Des connaissances limitées sur les programmes de protection sociale en limitent également l'accès. Cela peut s'expliquer par l'éloignement des points d'information sur les droits et les prestations; l'inadéquation du type d'informations disponibles et des niveaux d'alphabétisation dans certaines zones rurales; les barrières linguistiques dans les zones où plusieurs langues locales sont parlées; et les barrières psychologiques créées par les contextes de grande pauvreté et l'isolement. L'absence d'informations sur les prestations d'un programme peut amener les participants à renoncer aux bénéfices s'ils pensent que les coûts d'opportunité dépassent les avantages potentiels.

Étude d'approches innovantes pour l'extension de la protection sociale aux populations rurales

La couverture de la protection sociale peut être étendue aux travailleurs ruraux selon deux approches qui peuvent et doivent se compléter mutuellement:

- ▶ l'extension de la couverture d'assurance sociale; et
- ▶ l'extension de la couverture des prestations non contributives.

Dans la pratique, de nombreux pays combinent ces deux approches dans leurs systèmes nationaux de protection sociale afin de garantir au moins un niveau essentiel de sécurité sociale à tous grâce à un socle de protection sociale, et offrent progressivement des niveaux de protection plus élevés au plus grand nombre de personnes possible. Cette double approche est non seulement essentielle pour promouvoir le droit à la sécurité sociale, mais aussi pour faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. La combinaison de différents régimes et prestations peut garantir la protection adéquate des populations rurales tout au long de leur vie, y compris pour les risques et les éventualités spécifiquement liés au travail dans les économies rurales, tout en tenant compte de leur contexte familial et domestique.

Bien qu'il n'existe pas une stratégie "unique", les pays ont développé des approches innovantes pour étendre la protection sociale aux populations rurales qui tiennent compte de leur situation spécifique, des risques et des obstacles, en combinant des mécanismes contributifs et non contributifs. Il s'agit en particulier des mesures suivantes:

- ▶ Adapter le cadre politique, législatif et institutionnel: L'extension de la protection sociale aux populations rurales doit s'inscrire dans un cadre politique et législatif complet et cohérent, régissant à la fois l'assurance sociale et les prestations non contributives. Lorsque les travailleurs de l'économie rurale ne sont pas encore couverts par la législation nationale, il conviendrait d'étendre la législation générale de sécurité sociale aux travailleurs agricoles (comme par exemple en Équateur et en Jordanie) ou d'introduire une législation spécifique (comme en Algérie, au Brésil et en Colombie).
- ▶ Faciliter l'accès, l'enregistrement et l'administration: Des exemples de mesures réussies comprennent la facilitation de l'accès par des bureaux de sécurité sociale mobiles (comme au Brésil et en Afrique du Sud), des « guichets uniques » ou des technologies numériques (Mongolie), la réduction du nombre de pièces justificatives requises et la simplification d'autres procédures, ainsi que des conventions collectives d'enregistrement (comme au Costa Rica).

- ▶ Adapter le financement, le recouvrement des cotisations et les revenus de référence: Bon nombre de pays ont conçu des solutions pour relever les défis liés au recouvrement et au financement des cotisations, notamment en adaptant le mode de détermination des cotisations et les prestations, en facilitant le paiement des cotisations et en subventionnant les cotisations des personnes à faible revenu (par exemple au Brésil, en Équateur et en Mongolie).
- ▶ Sensibiliser et favoriser la confiance: Faciliter l'accès à l'information sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale (par exemple au Kenya et en Zambie) et établir des partenariats avec des coopératives agricoles ou d'autres organisations rurales représentant les travailleurs ruraux (comme au Costa Rica) sont essentiels pour que ces travailleurs connaissent mieux leurs droits et puissent interagir avec les institutions de sécurité sociale.
- ▶ Assurer la conformité et renforcer les mesures incitatives: Encourager la conformité par une inspection du travail et de la sécurité sociale adaptée dans les zones rurales, en particulier en ce qui concerne les longues distances et la saisonnalité (comme au Costa Rica) et offrir des incitations à la participation de la population rurale, par exemple en ce qui concerne les liens avec les assurances agricoles.
- ▶ Favoriser l'intégration et la cohérence des politiques: Il est essentiel d'adopter des approches politiques intégrées qui assurent la coordination au sein du système de protection sociale, ainsi que la coordination entre les politiques de protection sociale et les politiques agricoles, de l'emploi, macroéconomiques et autres politiques connexes, notamment en ce qui concerne une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables.

Perspectives pour une approche commune entre la FAO et l'OIT – Recommandations clés

Les actions et les mesures qui peuvent contribuer grandement à la planification et la mise en œuvre d'une extension effective de la couverture à toutes les populations rurales sont les suivantes:

- ▶ Comprendre et surmonter les obstacles spécifiques auxquels les populations rurales sont confrontées lorsqu'elles souhaitent accéder aux régimes, programmes et prestations de protection sociale. Ces obstacles sont spécifiques au contexte et doivent être analysés en détail afin d'identifier les goulets d'étranglement potentiels.
- ▶ Promouvoir la participation des organisations rurales représentatives des employeurs, des travailleurs et des autres personnes concernées à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et des régimes de protection sociale. Leur participation est essentielle pour comprendre les besoins des populations rurales et, par conséquent, pour concevoir et adapter les systèmes de protection sociale à l'avenir du travail dans les zones rurales.
- ▶ Concevoir et mettre en œuvre des cadres législatifs adéquats pour garantir le droit à la sécurité sociale et remédier au problème des exclusions implicites ou explicites.
- ▶ Reconnaître les points communs et les spécificités des différents groupes de population dans les zones rurales; envisager différentes approches (régimes et programmes non contributifs et contributifs ou les deux) pour mettre en place des systèmes de protection sociale, y compris des socles, qui garantissent au minimum la sécurité élémentaire de revenu et l'accès aux services de soins de santé essentiels; et augmenter progressivement les niveaux de protection pour le plus grand nombre de personnes possible.

- ▶ Envisager différents mécanismes de financement pour l'extension de la protection sociale, guidés par des considérations de durabilité financière, budgétaire et économique et de solidarité, notamment en étendant les régimes contributifs aux personnes ayant une capacité contributive et en les adaptant, si nécessaire, à la situation et aux besoins des populations rurales, et en les complétant par des régimes non contributifs afin de garantir un socle de protection sociale défini au niveau national.
- ▶ Coordonner étroitement les stratégies d'extension et les politiques qui facilitent la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, notamment les politiques économiques, les politiques de l'emploi, les politiques de développement rural et les politiques budgétaires. L'extension de la protection sociale aux populations rurales doit porter spécifiquement sur la transition de l'assistance sociale vers l'assurance sociale. Si l'assistance sociale joue un rôle clé pour garantir un revenu de base tout au long du cycle de vie, l'assurance sociale est également essentielle pour augmenter progressivement les niveaux de protection.
- ▶ Développer les arguments économiques en faveur de l'extension de la couverture. L'affectation de dépenses publiques suffisantes aux systèmes de protection sociale peut être motivée par la réalisation de la valeur d'investissement de la protection sociale pour la promotion du développement du capital humain, de l'inclusion économique, des processus de transformation rurale inclusifs et, en fin de compte, du développement rural. Une meilleure mise en évidence des impacts économiques des différents régimes et prestations de protection sociale, contributifs et non contributifs, peut largement contribuer à l'extension de la couverture.
- ▶ Favoriser la cohérence avec d'autres secteurs, en particulier avec les secteurs agricoles, afin de lever certains des obstacles identifiés. Définir des options spécifiques pour chaque sous-secteur, en particulier pour les agriculteurs, les éleveurs, les pêcheurs et les exploitants forestiers.
- ▶ Adapter l'organisation administrative des programmes et des services aux spécificités des zones rurales. Il convient d'envisager d'avoir recours aux trois principales approches suivantes:
 - a) faciliter l'accès, y compris dans les zones reculées, par exemple en mettant en place des bureaux mobiles et des guichets uniques et en exploitant les technologies numériques de manière inclusive, en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte;
 - b) simplifier les procédures, notamment en réduisant les exigences relatives aux demandes ou aux validations des prestations ou des droits; et
 - c) encourager les procédures d'enregistrement collectif, en reconnaissant le rôle essentiel que les organisations rurales peuvent jouer pour soutenir les systèmes de protection sociale.
- ▶ Adapter les modalités de détermination et de recouvrement des cotisations; faciliter le paiement des cotisations; adapter les paiements, les calendriers et les calculs des prestations; subventionner les cotisations d'assurance sociale pour les personnes à faible revenu; et inclure la transférabilité des prestations.
- ▶ Renforcer la sensibilisation et la confiance en veillant à ce que les informations sur les programmes et les prestations de protection sociale soient facilement accessibles et que les processus n'imposent pas de contraintes financières supplémentaires aux participants ruraux.

