

Les socles de protection sociale, un barrage contre la pauvreté

Par **Anna Brachtendorf**, experte associée au sein du département de la protection sociale universelle de l'Organisation internationale du travail, **Carlos Galian**, expert technique en financement de la protection sociale à l'Organisation internationale du Travail et **Valerie Schmitt**, directrice adjointe du Département de la Protection Sociale du Bureau international du Travail



Anna Brachtendorf est experte associée au sein du département de la protection sociale universelle de l'Organisation internationale du travail. À l'OIT, elle a précédemment travaillé sur le portefeuille du G7, du G20 et des BRICS. Avant de rejoindre l'OIT, elle a travaillé sur la protection sociale, les relations de travail et l'égalité entre les hommes et les femmes à la Friedrich-Ebert-Stiftung à Pékin, Chine.



Carlos Galián est expert technique en financement de la protection sociale à l'Organisation internationale du Travail. Il est un spécialiste chevronné du développement et de la protection sociale avec plus de 15 ans d'expérience sur trois continents. Il est titulaire d'une maîtrise en économie internationale et poursuit actuellement un doctorat en économie du développement. Il a agi en tant qu'expert indépendant auprès de diverses organisations internationales, notamment l'OIT, la Banque mondiale, l'UNICEF, la GIZ, Development Pathways et Chemonics.



Valerie Schmitt est directrice adjointe du département de la protection sociale universelle de l'OIT à Genève. Elle dirige le programme phare de l'OIT sur la mise en place de socles de protection sociale pour tous et codirige l'équipe de coordination de l'Accélérateur mondial pour l'emploi et la protection sociale pour des transitions justes du Secrétaire général de l'ONU. Née en 1972, Mme Schmitt est titulaire d'un DEA en économie quantitative de Paris Sciences Economiques (Laboratoire du Delta) et est diplômée de HEC Paris. Elle est également titulaire d'une licence de philosophie de l'Université de Paris IV - La Sorbonne. Mme Schmitt a rejoint l'OIT en 2003. Elle a 27 ans d'expérience professionnelle à responsabilité croissante dans le domaine de la protection sociale, combinant à la fois une expérience au siège et sur le terrain dans différents types d'organisations : le BIT à Genève (siège), en Afrique et en Asie, le secteur privé en France, et une ONG en Afrique.

Résumé

Aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale vit sans aucune protection sociale. Faire du droit à la sécurité sociale une réalité pour tous suppose de couvrir les personnes pauvres et vulnérables et celles vivant dans l'économie informelle qui sont aujourd'hui exclues des régimes de protection sociale. Cela suppose des investissements plus importants dans la protection sociale pour qu'elle fonctionne mieux et soit partiellement subventionnée pour devenir intéressante et abordable pour des populations vulnérables. Cela suppose aussi la mise en œuvre de politiques intégrées alliant accès à la protection sociale, appui aux petites entreprises, formation professionnelle, et fiscalité adaptée, permettant de réduire la part de l'informalité dans les entreprises et l'emploi. C'est cette double voie qu'un grand nombre de pays suit aujourd'hui, notamment dans le cadre de l'Accélérateur mondial pour l'emploi, la protection sociale et des transitions justes.

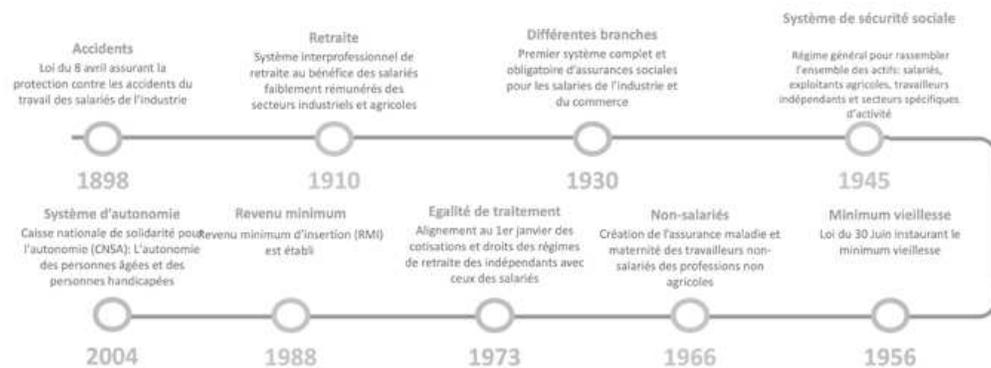
I- LA PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE N'EST PAS L'APANAGE DES PAYS DÉVELOPPÉS, MAIS ELLE SE DÉVELOPPE DEPUIS LES ANNÉES 1950 DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SUR LA BASE DE NORMES ADOPTÉES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET TRADUITES EN DROIT NATIONAL

Certains soutiennent encore aujourd'hui que la mise en place de systèmes de protection sociale ne serait possible que dans les pays ayant atteint un certain niveau de développement économique et qu'il est par conséquent illusoire de s'échiner à appuyer la mise en place de systèmes de protection sociale dans les pays à faible revenu. Selon ces détracteurs, il vaudrait mieux laisser ces pays se développer sur le plan purement économique, quitte à ne respecter aucune norme de protection sociale, et ne bâtir un système de protection sociale que dans un deuxième temps. Ce mythe a la peau dure, mais il est totalement dépassé pour plusieurs raisons : 1 – les pays industrialisés ont – de manière similaire aux pays en développement et à revenu intermédiaire d'aujourd'hui – mis plusieurs décennies à bâtir un système universel et complet de protection sociale ; 2 – la protection sociale a en réalité contribué à la croissance économique et donc accompagné le développement ; 3 – beaucoup de pays en développement et à revenu intermédiaire ont aujourd'hui des niveaux de développement économique supérieurs à ceux de la France et d'autres pays européens pendant la révolution industrielle, au moment de l'élaboration balbutiante de ce que nous appelons aujourd'hui la sécurité sociale ; 4 – en réalité, même si les résultats en termes de couverture ne sont pas encore pleinement satisfaisants, un grand nombre de pays en développement ont débuté le développement de leurs systèmes de protection sociale dans les années 1950, soit il y a plusieurs décennies déjà.

Le développement des systèmes nationaux de protection sociale ne s'est pas fait du jour au lendemain, mais de manière progressive, et c'est ce type de construction à laquelle s'attellent aujourd'hui de nombreux pays en développement.

Pendant la révolution industrielle en France, nous rappellent Thibault van Langenhove et Anna Laure¹, les conditions de travail déplorables de la classe ouvrière, leurs salaires très bas et des risques importants en matière de santé et sécurité au travail, avaient des conséquences terribles pour les travailleurs et leurs familles : pauvreté et inégalités, impossibilité de faire face aux aléas de la vie, risque élevé d'accidents du travail entraînant décès ou handicaps des personnes actives de la famille, pauvreté et dénuement de la veuve et des orphelins. Cette situation de précarité extrême se répercutait aussi négativement sur les entreprises, qui devaient s'accommoder d'une main-d'œuvre peu qualifiée et peu productive et difficile à fidéliser. Améliorer les conditions de travail et mettre en place une protection sociale de base pour les travailleurs sont devenus pendant cette période des exigences au moins autant économiques que moraux pour les employeurs et l'État. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont joué un rôle décisif dans le développement progressif d'un système de protection sociale en France, qui tel un millefeuille, s'est constitué par strates successives, ajoutant progressivement des risques couverts et s'étendant progressivement à de nouveaux secteurs et classes de travailleurs.

Figure 1. Chronologie du développement de la sécurité sociale en France²



Ce n'est qu'en 1945, soit cinquante ans après les premiers régimes d'accidents du travail, que le régime général de sécurité sociale a été officiellement constitué par les ordonnances du 4 et 19 octobre. Il était à l'époque encore loin d'être universel et complet, avec seulement certaines branches couvertes et des groupes de la population (comme les travailleurs indépendants) encore laissés pour compte jusque dans les années 1970 (loi du 4 juillet 1975 de généralisation de la sécurité sociale). L'assurance maladie, notamment, a progressivement joué un rôle déterminant dans le financement des dépenses de santé passant de 50 % à 80 % de ces dépenses entre 1960 et 1980, allégeant par là même le fardeau qui pesait auparavant sur les ménages.

1 Thibault van Langenhove and Anna Laure, 'France : The Development of the National Social Protection System during the Industrial Revolution', in *100 Years of Social Protection. The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 1 : 50 Country Cases*, ed. Isabel Ortiz, Valérie Schmitt, and Loveleen De (ILO, 2019), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_669790/lang--en/index.htm.

2 « Les Grandes Dates », accédé le 11 Mars 2024, <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/histoire/les-grandes-dates>.

Enfin, les dernières étapes de l'universalisation furent l'introduction du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 et de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999, permettant de garantir une sécurité du revenu et des soins de santé aux personnes dans l'incapacité de cotiser à leur propre protection sociale. La Figure 1 fournit une représentation de la construction progressive du système de protection sociale en France au cours des 100 dernières années³.

Il est intéressant de comparer ce processus avec celui qui eut lieu en parallèle, ou de manière un peu décalée dans le temps, dans de nombreux pays en développement (voir plus bas).

La protection sociale contribue en réalité à la croissance économique et donc accompagne le développement. Nous sommes bien loin de l'époque de la première révolution industrielle et les recherches confirment aujourd'hui que la protection sociale a un rôle clef dans la réduction de la pauvreté et des inégalités.⁴ Elle joue également un rôle dans la stabilisation des économies et des sociétés, comme cela a été démontré pendant et après la crise financière de 2008⁵ et celle de la pandémie de Covid-19, en 2020-21⁶. Ainsi, en plus des considérations morales et économiques qui ont contribué à son avènement pendant la révolution industrielle en Europe et plus particulièrement en France, la protection sociale est progressivement apparue comme une nécessité sociale et macroéconomique. Que cela soit la sécurité du revenu au travers de l'assurance chômage ou des aides sociales, les pensions de retraite, l'accès aux soins médicaux et autres services sociaux, l'accès à l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que les services d'aide à la recherche d'un emploi, tous ces mécanismes de protection sociale contribuent tous à une croissance économique inclusive et durable.⁷

Aujourd'hui, de nombreux pays en développement ont un niveau de PIB par habitant similaire à celui des pays aujourd'hui dits développés au moment où ils établissaient leurs systèmes de sécurité sociale (incluant à la fois l'assurance sociale et l'assistance sociale)⁸. Le graphique ci-dessous montre que le PIB par habitant en dollars américains constants de la Chine et du Brésil d'aujourd'hui est très proche de celui de la France de 1960. Si ces pays continuent à investir dans leurs systèmes de protection sociale, il est fort probable qu'ils arrivent à la protection sociale universelle en quelques années. Des pays comme le Sénégal, en revanche, sont encore loin derrière, nécessitant des investissements massifs dans la construction de leurs systèmes.

3 Ibid.

4 Peter Townsend, *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development* (Palgrave Macmillan, 2009), http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_104725/lang--en/index.htm

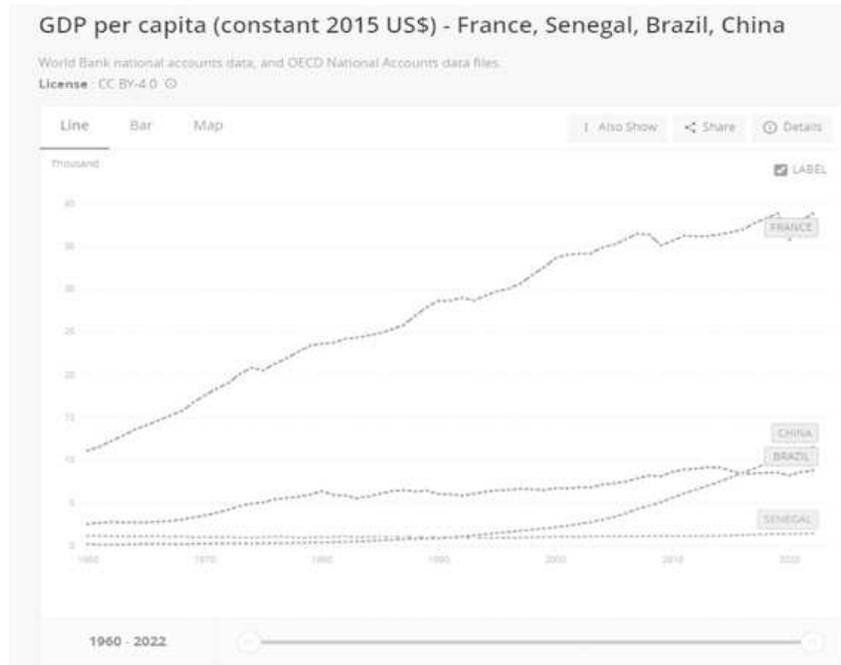
5 En 2009, le Conseil des Chefs du Secrétariat des Nations Unies a reconnu l'importance et la nécessité de systèmes de protection sociale adéquats comme l'une des neuf réponses clés à la crise financière mondiale. L'initiative des socles de protection sociale fut lancée.

6 De manière similaire le Secrétaire général des Nations Unies lança en septembre 2021 l'initiative de l'Accélérateur mondial pour l'emploi, la protection sociale et des transitions justes.

7 Valérie Schmitt and Daniel Kamelgarn, « Vers Une Protection Sociale Universelle », *Regards Sur La Terre Construire un monde durable* (2015) : 151–54.

8 Isabel Ortiz et al., 'From Botswana to United Kingdom: A Historical Perspective on the Development of Universal Social Protection Systems, Including Floors', in *100 Years of Social Protection. The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 1 : 50 Country Cases*, ed. Isabel Ortiz, Valérie Schmitt, and Loveleen De (ILO, 2019), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_669790/lang--en/index.htm

Figure 2. PIB par habitant (en dollars américains constants de 2015) - France, Sénégal, Brésil, Chine.⁹



Certains pays en développement ont débuté la construction de leurs systèmes de protection sociale depuis déjà plusieurs décennies. Une première vague de réformes débutée dès les années 1940-50 (Chili en 1952, Costa Rica en 1941, Colombie en 1946, Iran en 1953, Malaisie en 1951, etc.)¹⁰ a mis en place des systèmes contributifs pour les travailleurs dans des emplois salariés formels. Commencée dès les années 1990, une seconde vague de réformes de la protection sociale vise à compléter les régimes contributifs avec des régimes non contributifs d'assistance sociale visant soit des groupes particulièrement pauvres et vulnérables soit des catégories entières de la population (par exemple les enfants en bas âge, les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées)¹¹. Dans la plupart des pays, la construction de systèmes de protection sociale est séquentielle, en augmentant progressivement le nombre de risques couverts ou branches de sécurité sociale (accidents du travail, vieillesse, maladie, maternité, allocations familiales, chômage) et en élargissant progressivement la couverture obligatoire (ou la garantie dans le cas des régimes d'assistance sociale) à un plus grand nombre de groupes de la population (fonctionnaires, salariés du secteur privé, professions libérales, travailleurs indépendants, exploitants agricoles, personnes pauvres et vulnérables). Cette construction progressive dépend des circonstances nationales et des priorités des politiques de chaque pays. Si l'on passe en revue le développement des politiques et régimes de protection sociale de l'ensemble des pays du monde au cours des 120 dernières années, on se

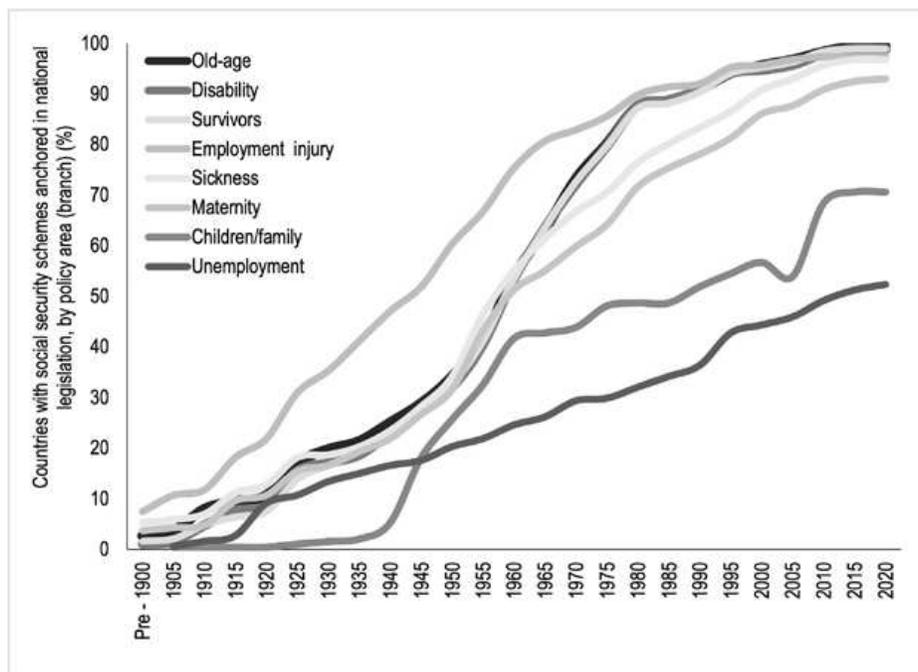
⁹ World Bank national accounts data, and OECD national accounts data files.

¹⁰ Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (ISSA), 'Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific', 2018. Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (ISSA), 'Social Security Programs Throughout the World: The Americas', 2019.

¹¹ Dibaó a été introduit en Chine en 1993 et étendu à tout le pays en 1999. Oportunidades a été introduit au Mexique en 1997, Bolsa Escola en 2001 et Bolsa Família en 2003 au Brésil. En quelques décennies, la plupart des pays en développement se sont dotés de régimes d'assistance sociale.

rend compte que les pays ont tous débuté la construction de la branche des accidents du travail, suivie des pensions de vieillesse, des prestations en cas d'invalidité et de survivants. Ensuite, ils ont complété leurs systèmes avec les indemnités journalières en cas de maladie, l'assurance santé, et les prestations de maternité. Les allocations familiales et prestations pour enfants à charge ainsi que les prestations en cas de chômage sont généralement les dernières branches de sécurité sociale à être mises en place¹². La Figure 3 montre qu'aujourd'hui dans presque 100 % des pays du monde les régimes de protection sociale couvrent les branches vieillesse, accidents du travail et l'invalidité/handicap.

Figure 3. Pourcentage de pays ayant des lois de sécurité sociale offrant une couverture légale par branche de sécurité sociale avant 1900 jusqu'à 2000¹³



Les normes internationales de l'OIT en matière de protection sociale s'appuient sur les expériences nationales pour fournir un appui concret à l'ensemble des pays dans la construction progressive de leurs systèmes de protection sociale. Sur la base des expériences nationales, les États membres de l'Organisation internationale du travail ont bâti un arsenal de normes internationales en matière de protection sociale, qui permettent à chaque pays de construire un système à la fois complet (offrant une protection contre l'ensemble des aléas de la vie) et universel (couvrant toutes les catégories de population). Les instruments clés sont la convention sur la sécurité sociale (normes minimum), 1952 (n° 102), et la recommandation sur les socles de protection sociale, 2012 (n° 202). La convention 102 établit des normes minimales pour le niveau des prestations de sécurité sociale et les conditions dans lesquelles elles sont accordées.

12 Ortiz et al., « From Botswana to United Kingdom: A Historical Perspective on the Development of Universal Social Protection Systems, Including Floors ».

13 ILO, « World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future », Report (ILO, 1 September 2021), http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817572/lang-en/index.htm

Elle couvre les neuf branches principales de la sécurité sociale, à savoir les soins médicaux, la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents du travail, la famille, la maternité, l'invalidité et les prestations de survivants.¹⁴ La recommandation 202 réaffirme l'importance de la protection sociale universelle et offre un cadre pour mettre en œuvre des socles de protection sociale, c'est-à-dire des garanties de sécurité du revenu et d'accès aux soins de santé pour l'ensemble des membres de la société, de la naissance à la mort. La recommandation 202 identifie 19 principes qui guident les pays dans la construction de systèmes de protection nationaux universels, adéquats, complets et durables. Inversement, le non-respect de certains de ces principes peut conduire à des systèmes qui excluent certaines catégories de population ou n'ont pas l'assise financière permettant de garantir la pérennité des régimes.¹⁵

Enfin, les pays membres des Nations unies et de l'Organisation internationale du travail (OIT) ont progressivement mis l'accent sur l'importance de construire des systèmes de protection sociale, avec dès 2015, la reconnaissance de la protection sociale comme contribuant à 5 des 17 objectifs de développement durable (ceux ayant trait à la réduction de la pauvreté et des inégalités, à la santé, à l'égalité de genre et au travail décent) et en juin 2021, l'adoption par la Conférence internationale du travail de la première définition mondiale du concept de protection sociale universelle : « La protection sociale universelle implique des actions et des mesures pour réaliser le droit humain à la sécurité sociale en construisant et en maintenant progressivement des systèmes de protection sociale appropriés au niveau national, afin que chacun ait accès à une protection complète, adéquate et durable tout au long de la vie, conformément aux normes de l'OIT¹⁶. »

II- DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, PARVENIR À UNE PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE NÉCESSITERAIT DES MÉCANISMES ADAPTÉS POUR LES PERSONNES DANS L'EMPLOI INFORMEL, AINSI QUE POUR LES PERSONNES PAUVRES ET VULNÉRABLES, ET DES INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES CONSIDÉRABLES

Malgré l'importance de la protection sociale et les progrès réalisés au cours des 100 dernières années pour construire des régimes de protection sociale dans tous les pays du monde, 4 milliards de personnes sont encore aujourd'hui exclues de toute forme de protection sociale. La base de données mondiale sur la protection sociale qui est gérée par le Bureau international du travail (BIT) publie des statistiques par pays, région et au niveau global de la couverture effective de la population. Aujourd'hui, seulement 46,9 % de la population mondiale sont couverts par au moins une branche de protection sociale (prestations en espèces). Et 66 % de la population mondiale est affiliée à la protection sociale en santé (assurance maladie contributive ou non).

14 Liste complète des normes OIT disponible sur https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:0::NO:::Social_security

15 Valérie Schmitt and Mira Bierbaum, « Investing Better in Universal Social Protection. Applying International Social Security Standards in Social Protection Policy and Financing », Working paper (ILO, 13 January 2022), http://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_834216/lang--en/index.htm

16 International Labour Conference - 109th Session, 2021, "Resolution and Conclusions Concerning the Second Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security)" (ILO, 19 June 2021), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf, paragraph 3

La branche de protection sociale la plus avancée est la vieillesse avec un taux de couverture de 77,5 %. La moins développée est l'assurance chômage avec un taux de couverture de seulement 18,6 %. Les pays ayant les taux de couverture les plus bas sont en Afrique avec un taux de couverture moyen de 17,4 % contre un taux de 83,9 % en Europe et Asie centrale. Tous les trois ans - la prochaine échéance est en septembre 2024 -, le BIT rend publiques de nouvelles statistiques de couverture par pays, branche et groupe cible^{17,18}.

Deux des obstacles les plus difficiles à surmonter pour atteindre une protection sociale universelle sont la persistance de l'emploi informel et une insuffisance des financements publics (financement de l'État et des collectivités) et privés (cotisations sociales). Ces deux obstacles sont inextricablement liés, car l'extension de la protection sociale à ceux qui sont dans l'emploi informel est un investissement qui, bien qu'ayant des impacts positifs nets sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique, nécessite un financement initial.

La persistance de l'économie informelle rend difficile la protection sociale universelle. Plus de 60 % des travailleurs dans le monde, soit environ deux milliards de personnes, sont dans l'emploi informel, ce qui signifie que leurs arrangements de travail ne sont pas soumis à la législation nationale du travail, à l'imposition sur le revenu, au droit à la protection sociale ou à certains autres avantages de l'emploi déclaré (par exemple, préavis de licenciement, indemnité de départ, congés annuels payés). L'emploi informel concerne les travailleurs salariés d'entreprises de l'économie informelle, les travailleurs non déclarés d'entreprises du secteur formel, les travailleurs domestiques non déclarés, et les travailleurs indépendants non enregistrés/déclarés^{19,20}.

Figure 4. Part de l'emploi informel dans l'emploi total²¹



17 ILO, 'World Social Protection Database Dashboards', accessed 11 March 2024, <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>

18 ILO, 'World Social Protection Report 2020-22'.

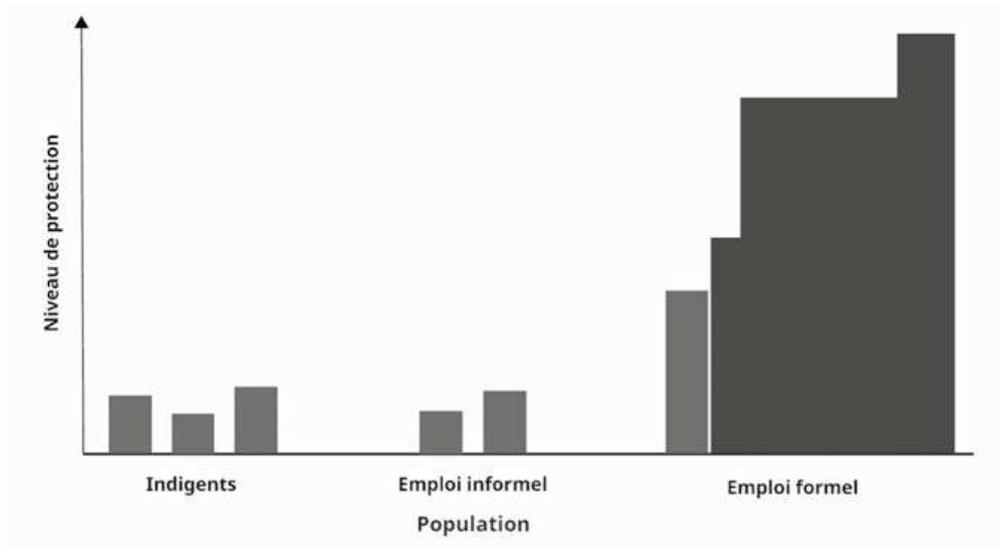
19 ILO, 'Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update', Publication (ILO, 7 March 2023), http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_869188/lang-en/index.htm

20 ILO, 'Seventeenth International Conference of Labour Statisticians. Report of the Conference.' (ILO, 2003). Paragraph 32 ff.

21 Calculs OIT basés sur les microdonnées de l'enquête ménages, 2023 ou postérieures. https://www.ilo.org/re-Search/informality/map1_en.html

Dans certains pays, presque tous les travailleurs sont dans l'emploi informel et ne sont pas couverts par les régimes de protection sociale existants (voir Figure 4). Ils ne sont ni couverts par les régimes contributifs obligatoires, qui s'adressent plutôt aux entreprises et salariés du secteur formel, ni par les programmes d'assistance sociale ciblant les personnes pauvres et vulnérables (voir Figure 5). Pour beaucoup d'entre eux, il est difficile de cotiser aux régimes contributifs soit parce qu'ils en sont exclus sur le plan de la loi soit parce que les niveaux et les modalités de paiement des cotisations ne sont pas adaptés à la fréquence et au niveau de leurs revenus. Beaucoup de travailleurs et micro-entrepreneurs de l'économie informelle ne sont pas non plus considérés comme suffisamment pauvres (par exemple, ils possèdent un outil de production ou de locomotion) pour bénéficier de l'assistance sociale qui est - compte tenu de budgets limités - réservée aux indigents²².

Figure 5. Exclusion des travailleurs de l'économie informelle des systèmes de protection sociale existants : représentation schématique pour un pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire inférieur²³

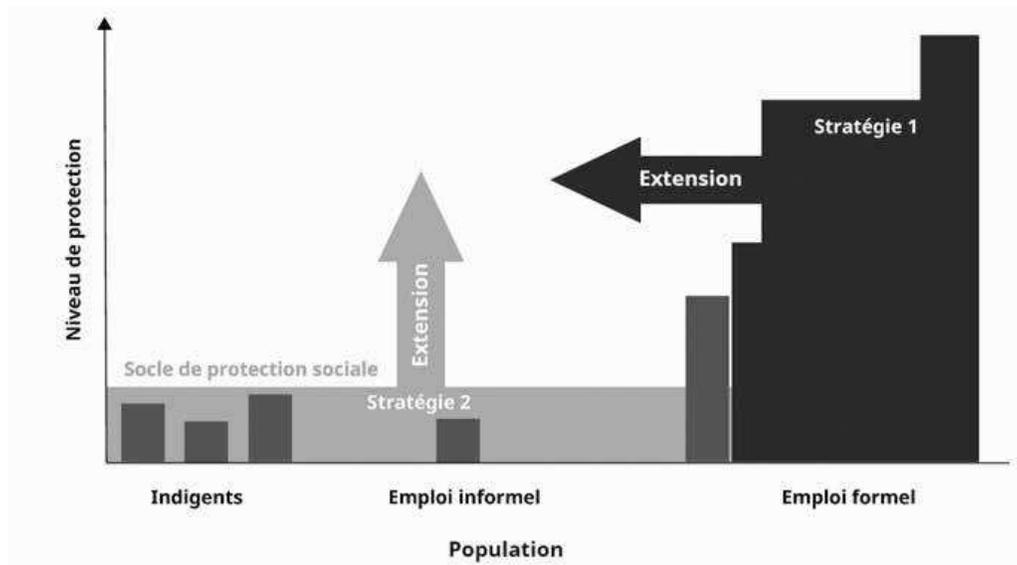


Il existe deux grandes approches pour étendre la protection sociale aux travailleurs dans l'emploi informel : l'extension des régimes contributifs existants, en les adaptant aux caractéristiques des différentes formes d'emploi informel, et l'extension des régimes non contributifs, en promouvant des approches moins ciblées et plus inclusives. Ces deux stratégies d'extension supposent des financements de l'État pour adapter les régimes, les rendre plus attractifs et inclusifs. Ces deux stratégies d'extension ne sont pas antinomiques et peuvent même être appliquées simultanément, par exemple avec un régime non contributif pour l'accès aux soins de santé et des régimes contributifs (subventionnés) pour d'autres risques.

22 ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (ILO, 2021), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Toolsandmodels/WCMS_749431/lang--en/index.htm

23 Ibid.

Figure 6. Stratégies d'extension de la protection sociale pour les travailleurs dans l'économie informelle²⁴



Stratégie 1 : étendre les régimes de protection sociale contributifs (généralement l'assurance sociale) aux travailleurs en emploi informel et à leurs familles. Pour les travailleurs informels (non déclarés) travaillant dans des entreprises formelles, il s'agit d'améliorer le respect de la loi au travers d'un renforcement de l'inspection du travail et de la sécurité sociale par exemple. Pour les travailleurs domestiques, il s'agit en outre de sensibiliser les employeurs (ménages), donner des incitations (par exemple fiscales) et faciliter la déclaration et le paiement des cotisations (plateformes) comme ce fut le cas en France avec les chèques emploi service et aujourd'hui avec le Cesu. Une stratégie visant à systématiser l'accès à la protection sociale pour les entreprises de l'économie informelle (petites et moyennes entreprises, exploitations agricoles, travailleurs indépendants) suppose en général des changements législatifs - notamment si la loi les exclut de facto -, une adaptation des règles d'affiliation et de paiement des cotisations, une modification éventuelle des types et niveaux de prestations, et des incitations financières (par exemple subventions temporaires aux cotisations). Cette stratégie peut conduire à des résultats rapides pour les entreprises ayant déjà des reins solides, mais semble plus hasardeuse pour les microentreprises qui nécessiteront un appui de plus grande ampleur pour se développer afin de pouvoir dégager suffisamment de chiffre d'affaires pour créer des emplois formels et financer les cotisations de sécurité sociale. Cette stratégie reflète les réformes mises en œuvre par la France dans les années 1960-1970, pour inclure les travailleurs non salariés et indépendants. Dans tous les cas, étendre la protection sociale contributive à l'économie informelle suppose un travail important de sensibilisation et de création d'une culture de protection sociale, comme le font de manière systématique plusieurs pays d'Amérique latine (Uruguay, Pérou) et certains pays d'Afrique (Madagascar, Mozambique, Zambie), d'Europe (Moldavie) et d'Asie (Cambodge), qui organisent chaque année une semaine de la protection sociale. Ainsi, le ministère du Travail, de la protection sociale et de la famille de Moldavie a

²⁴ Ibid.

lancé une campagne de sensibilisation intitulée « Je cotise, donc je bénéficie de la sécurité sociale » pour promouvoir la formalisation et réduire le travail non déclaré²⁵. Au Cambodge, un réseau de la société civile et des syndicats appelé « SP4ALL » coordonne activement l'implication d'organisations de la société civile dans la politique de protection sociale²⁶. À Madagascar, la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) a augmenté le nombre de ses bureaux mobiles dans les zones reculées afin de sensibiliser aux régimes de protection sociale, de diffuser des informations et de donner des conseils adaptés aux besoins spécifiques²⁷.

Stratégie 2 : étendre les régimes de protection sociale non contributifs (généralement l'assistance sociale et les régimes universels en matière de santé, de minimum vieillesse, de prestations pour personnes handicapées, ou d'allocations familiales) à la population, indépendamment du statut des travailleurs. Cette stratégie peut conduire à des résultats beaucoup plus rapides que la stratégie de formalisation, si les mécanismes d'enregistrement et de paiement des prestations sont soit préexistants soit pouvant être mis en place rapidement. En visant des catégories de population (par exemple les personnes âgées) et non plus seulement les personnes les plus pauvres, cette stratégie évite les erreurs de ciblage des programmes de filets sociaux²⁸. Cette stratégie est cependant beaucoup plus coûteuse que l'extension des régimes contributifs aux travailleurs dans l'emploi informel, dans la mesure où l'État finance l'intégralité des prestations. Il est également important que le niveau des prestations ne constitue pas une désincitation au retour à l'emploi²⁹. Les réformes mises en œuvre en France dans les années 1980 qui ont établi le RMI et l'ont transformé ensuite en RSA ont suivi cette stratégie.

Certains pays montrent qu'il est possible d'étendre de manière significative la protection sociale à l'économie informelle. Ces pays ont réalisé des progrès concrets dans l'extension de la protection sociale aux travailleurs dans l'emploi informel en suivant la première stratégie décrite plus haut. Ce fut le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine (Uruguay, Argentine, Brésil) avec un dispositif appelé « *Monotributo* » (*monotax*). En complément, ces pays (et notamment le Brésil) ont également mis en place des régimes non contributifs visant à lutter contre la pauvreté. Le *Monotributo* est un impôt unique permettant d'inclure les entrepreneurs de l'économie informelle dans le système fiscal et social contributif. Lancé en 2001 en Uruguay³⁰, il remplace les cotisations à la Banque de Sécurité sociale (BPS) et à la Direction générale des impôts (DGI), et tout autre impôt national en vigueur (à l'exclusion de la taxe sur les importations). Les entreprises ciblées sont les entreprises unipersonnelles et les entreprises familiales composées de membres d'une même famille. Les retraités qui exercent une activité en complément de leur retraite peuvent aussi participer à ce régime.

25 ILO, 'ILO to Aid Moldova's Transition to the Formal Economy', Press release, 14 January 2016, http://www.ilo.org/budapest/information-resources/press-releases/WCMS_443280/lang--en/index.htm

26 ILO, 'Social Protection and Public Finance Management (SP&PFM) Thematic Briefs: Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy' (Social Protection and Public Finance Management (SP&PFM), September 2023), <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=Gia10ndFZW58EH0c6EDxQe3oTV9YLhfinQDxBhPNxv4ksYc2MyX4!1393577045?id=19387>

27 'La Proximité à Travers Le Guichet Forain', International Social Security Association (ISSA), accessed 11 March 2024, <https://www.issa.int/gp/162036>

28 Caitlin Brown, Martin Ravallion, and Dominique van de Walle, 'A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa', *Journal of Development Economics* 134 (1 September 2018): 109–24, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.05.004>

29 ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

30 Asesoría General en Seguridad Social, 'Monotributo En Uruguay. Actualización 2023', Comentarios de Seguridad Social No. 98, April 2023 (Banco De Previsión Social, 2003).

Les entreprises doivent en outre avoir un chiffre d'affaires ne dépassant pas un certain plafond et ne disposer que d'un seul établissement. En 2011, un « *monotributo social* » a été ajouté au dispositif, permettant d'inclure les microentreprises gérées par des entrepreneurs vivant dans la pauvreté ou dans des situations précaires. Ce *monotributo social* est plus flexible ; il permet à l'entrepreneur d'avoir jusqu'à cinq travailleurs à condition qu'ils soient membres de sa famille ; il n'est pas incompatible avec d'autres aides sociales ; une des conditions du *monotributo social* est que les enfants soient inscrits et aillent à l'école. Les *monotributistas* payent des cotisations à la sécurité sociale et ont droit aux mêmes prestations que les travailleurs du secteur formel, à l'exception de l'assurance chômage. Le *Monotributo* a connu un succès impressionnant, si bien qu'en décembre 2022, une entreprise unipersonnelle (sans salarié) sur deux était monotributiste.

La deuxième stratégie consistant à mettre en place des régimes d'assistance sociale et de les étendre petit à petit à une plus grande partie de la population a été tentée par des pays comme le Brésil. En 2003, le gouvernement brésilien a lancé *Bolsa Familia*, un programme de transferts monétaires conditionnels, en fusionnant plusieurs programmes d'assistance sociale préexistants, réduisant ainsi les coûts administratifs et la complexité bureaucratique³¹. *Bolsa Familia*, comme d'autres programmes de transferts monétaires conditionnels, avait deux objectifs. Le premier était de verser des prestations en espèces aux familles pauvres afin d'améliorer leur bien-être et réduire la pauvreté. Le deuxième, de plus long terme, était de faire sortir durablement les bénéficiaires du programme du cercle vicieux de la pauvreté, grâce notamment à un meilleur accès des enfants aux services de santé et d'éducation. En 2022, Neto et Machado (2022) ont fait une analyse de la situation économique de 11 millions de jeunes adultes qui avaient bénéficié de *Bolsa Familia*, lorsqu'ils étaient enfants en 2005. Quatorze ans plus tard, 64 pour cent de ces enfants devenus adultes avaient des revenus supérieurs à 50 % du salaire minimum, les excluant de facto du Cadastro Único, qui recense l'ensemble des familles pauvres et vulnérables du Brésil³². Ceci signifie que ces jeunes adultes avaient réussi à générer des revenus par tête au moins trois fois supérieurs à ceux que leurs parents avaient au moment de leur affiliation à *Bolsa Familia*³³. Ceci montre l'impact considérable qu'a eu *Bolsa Familia* pour faire sortir durablement de la pauvreté des générations entières d'enfants³⁴.

Les exemples du *Monotributo* et de *Bolsa Familia* offrent une preuve tangible du résultat positif de l'investissement dans la protection sociale, en termes de réduction de la pauvreté ou de formalisation des entreprises et de l'emploi, et donc de création soit dans le court terme soit dans le moyen terme (dans le cas des enfants devenus adultes) de catégories sociales à même de contribuer par leur

31 Janine Berg, 'Brazil: Conditional Transfers as Response to the Crisis in the Bolsa Familia Programme' (ILO, 2009).

32 Thibaut van Langenhove and Natália Sátyro, 'Brazil: Cadastro Unico - Operating a Registry through a National Public Bank', in 100 Years of Social Protection: *The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 2: 52 Country Cases*, ed. Valérie Schmitt, Quynh Anh Nguyen, and Sven Engels (ILO, 2023), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_894190/lang-en/index.htm

33 'Bolsa Família - Ministério Do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome', accessed 11 March 2024, <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>

34 Valdemar Neto and Cecilia Machado, 'Exit and Permanence in CadÚnico: An Analysis of 2005 Beneficiaries of the Bolsa Família Program (PBF)' (Instituto mobilidade e desenvolvimento social (IMDS), April 2022), <https://imdsbrasil.org/doc/IMDS001-Ed2-2022-ExitAndPermanenceInCadUnico-2005BeneficiariesOfBolsaFamilia.pdf>

travail, leur consommation, et leurs impôts, au développement économique et social du pays. Deux articles récents ont en outre réussi à démontrer un retour sur investissement en matière fiscale. Ainsi, en Colombie et aux États-Unis, l'investissement de départ de l'État en prestations d'assistance sociale pour des familles vulnérables avec enfants a été plus que compensé en termes de recettes fiscales obtenues de la part de ces enfants une fois devenus de jeunes adultes. Dans leur étude, Barr et al. comparent deux cohortes d'enfants - ceux nés le 31 décembre et ceux nés le 1^{er} janvier - et utilisent le fait que les prestations en espèces pour des familles pauvres avec un enfant né le 31 décembre sont supérieures de 1 300 dollars américains à celles reçues par des familles similaires avec un enfant né le 1^{er} janvier, pour créer deux bras dans l'étude. Ils analysent ensuite les revenus de ces enfants une fois devenus adultes. Lorsqu'ils ont entre 23 et 25 ans, les revenus des enfants nés le 31 décembre sont en moyenne supérieurs de 319 dollars par an à ceux des enfants nés le 1^{er} janvier. Entre 26 et 28 ans, la différence atteint 456 dollars par an. Ils calculent ensuite les revenus fiscaux futurs actualisés pour ces deux cohortes, et la différence dépasse largement l'investissement initial en prestations sociales³⁵.

Pour atteindre la protection sociale universelle, les pays devraient accroître de manière significative leurs investissements dans la protection sociale. Il est aujourd'hui reconnu, et les exemples mentionnés plus haut le confortent, qu'investir dans la protection sociale signifie investir dans les capacités humaines et les compétences, faciliter et promouvoir le travail décent, l'emploi productif, les entreprises durables et la croissance économique inclusive. L'investissement dans la protection sociale augmente en outre la cohésion sociale, et la capacité des États à faire face aux crises ; c'est un vecteur de paix sociale³⁶. Malgré ces arguments connus de tous, de nombreux pays en développement ne sont pas aujourd'hui en mesure d'investir suffisamment dans leurs systèmes nationaux de protection sociale. Ces derniers sont fragmentés, ne couvrant qu'une faible part de la population et offrant des prestations inadéquates. C'est un paradoxe terrible de constater que les pays qui auraient le plus besoin de protection sociale - les pays les plus pauvres - sont en réalité ceux qui en sont le plus dépourvus. Les approches décrites plus haut - que cela soit le *Monotributo* ou le *Bolsa Familia* - nécessitent un financement de départ. En 2024, environ 3 % des dépenses gouvernementales au Brésil sont consacrées à *Bolsa Familia*^{37, 38}. Le *Monotributo* en Uruguay est subventionné par l'État, car ceux couverts par le régime bénéficient d'un taux d'imposition et de cotisation réduit. Le BIT estime que les pays en développement devraient investir ainsi en moyenne 3,8 points de PIB supplémentaires à ce qu'ils investissent déjà pour garantir au moins un socle de protection sociale à toute leur population³⁹.

35 Andrew C. Barr, Jonathan Eggleston, and Alexander A. Smith, 'Investing in Infants: The Lasting Effects of Cash Transfers to New Families', Working Paper, Working Paper Series (National Bureau of Economic Research, August 2022), <https://doi.org/10.3386/w30373>

36 ILO 2021. "Resolution and Conclusions Concerning the Second Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security). International Labour Conference. 109th Session." [wcms_806099.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgrepublications/-/wcms_806099.pdf) (ilo.org), paragraphs 5 and 6.

37 'Orçamento de 2024 terá R\$ 69,7 bilhões em investimentos', Agência Brasil, 1 September 2023, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/orcamento-de-2024-tera-r-697-bilhoes-em-investimentos>

38 Senado Federal Notícias, 'Congresso aprova Orçamento para 2024; texto segue para sanção', Senado Federal, accessed 11 March 2024, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/22/congresso-aprova-orcamento-para-2024-texto-segue-para-sancao>

39 "Les socles de protection sociale sont des 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." Source : Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

Ce déficit de financement est cependant beaucoup plus considérable pour les pays à faible revenu, puisqu'il atteint 15,9 % de leur PIB en moyenne, comme le montre le tableau ci-dessous.⁴⁰

Tableau 1. Déficit de financement annuel pour atteindre les cibles 1.3 et 3.8 des objectifs de développement durable, par catégorie de revenus, en 2020 (milliards de dollars américains et pourcentage du PIB)⁴¹

Classification des pays par catégorie de revenu	Population (millions)	Déficit de financement (milliards de dollars US)	Déficit de financement (pourcentage du PIB)
Pays à faible revenu et à revenu intermédiaire	6 522,7	1 191,6	3,8
Pays à faible revenue	711,2	77,9	15,9
Pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure	3 105,3	362,9	5,1
Pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure	2 706,2	750,8	3,1

Dans le tableau ci-dessus, les déficits de financement sont ceux permettant d'atteindre l'objectif de développement durable (ODD) 1.3, qui est de « mettre en place des systèmes et des mesures de protection sociale appropriés au niveau national pour tous, y compris des socles, et d'ici 2030, parvenir à une couverture substantielle des pauvres et des vulnérables », et l'ODD 3.8, qui est « d'atteindre une couverture sanitaire universelle, y compris la protection contre les risques financiers, l'accès à des services de soins de santé essentiels de qualité et l'accès à des médicaments essentiels et des vaccins sûrs, efficaces, de qualité et abordables pour tous »⁴².

Pour combler ce déficit de financement et garantir à tous un socle de protection sociale, il est indispensable d'accroître de manière durable les ressources financières et les capacités institutionnelles des régimes de protection sociale des pays. L'aide publique au développement (APD) ou les mesures d'allègement de la dette peuvent jouer un rôle pour amorcer des réformes y compris en matière de financement, mais pour être durable, l'essentiel du financement doit provenir de ressources domestiques⁴³. En outre, il est important que les conseils des institutions financières internationales et autres partenaires du développement en matière de priorités de financement n'entrent pas en contradiction, et ne consistent pas à détricoter les systèmes de protection sociale au moment où les pays en développement en ont un besoin criant. Plus largement, une coordination internationale sur les questions de financement de la protection sociale, y compris la restructuration de la dette,

40 Fabio Durán Valverde et al., 'Financing Gaps in Social Protection. Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond', Working paper 14 (ILO, 21 October 2020), https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_758705/lang--en/index.htm

41 Ibid.

42 « UN SDGs - Goal 1 : End Poverty in All Its Forms Everywhere. Targets and Indicators.», accessed 11 March 2024, https://sdgs.un.org/goals/goal1#targets_and_indicators

43 Valérie Schmitt and Mira Bierbaum, 'Investing More in Universal Social Protection. Filling the Financing Gap through Domestic Resource Mobilization and International Support and Coordination', Working paper (ILO, 14 January 2022), http://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_834194/lang--en/index.htm

est nécessaire pour créer un environnement propice à la mobilisation des ressources domestiques pour la protection sociale⁴⁴. Pour accroître les investissements dans la protection sociale, les gouvernements ont, pour schématiser, huit options de financement à leur disposition :

- ▼ accroître les recettes de la protection sociale contributive, en élargissant la population couverte par l'assurance sociale ;
- ▼ créer de nouvelles recettes fiscales ;
- ▼ réaffecter et réallouer certaines dépenses publiques vers la protection sociale ;
- ▼ éliminer les flux financiers illicites ;
- ▼ utiliser les réserves fiscales et de change de la banque centrale ;
- ▼ gérer la dette souveraine, y compris l'emprunt et la restructuration de la dette ;
- ▼ adopter un cadre macroéconomique plus accommodant ;
- ▼ augmenter les transferts d'aide publique au développement (APD)⁴⁵.

Ceci est un menu d'options qui doit être adapté aux besoins et au contexte de chaque pays tout en s'assurant que cet investissement supplémentaire dans la protection sociale se fasse dans le respect des équilibres macroéconomiques. Un grand nombre de pays montrent qu'il est possible d'investir beaucoup plus dans la protection sociale en se basant sur les diverses approches mentionnées plus haut ou une combinaison de mécanismes de financement.

Le Kenya par exemple est parvenu à progressivement accroître les ressources nationales pour la protection sociale (contributive et non contributive) tout en réduisant sa dépendance vis-à-vis des donateurs. Après son indépendance en 1963, le Kenya a développé un système national de protection sociale. Malgré des progrès significatifs, les régimes contributifs étaient au départ réservés aux travailleurs de l'économie formelle, et les régimes non contributifs étaient fragmentés et principalement pilotés par les donateurs. Au cours des quinze dernières années, cette situation a changé petit à petit. Les dépenses du gouvernement en matière de protection sociale ont progressivement augmenté, avec la mise en place de nouveaux programmes, pendant que la dépendance vis-à-vis des donateurs en matière de protection sociale était réduite. Cet investissement progressif fut soutenu par l'adoption en 2010 de la nouvelle Constitution par laquelle le pays s'engage fermement en faveur de la protection sociale⁴⁶. En complément, la Politique nationale de protection sociale adoptée en 2011 stipule que le gouvernement « s'efforcera de garantir que des ressources adéquates soient allouées à la protection sociale de manière prévisible, progressive et sur le long terme ».⁴⁷ À partir de 2008, le Kenya a connu une croissance de son PIB de 5,2 % par an en moyenne (sans compter les fluctuations liées à la crise de la Covid-19)⁴⁸.

44 Ibid.

45 Isabel Ortiz et al., Fiscal Space for Social Protection. *A Handbook for Assessing Financing Options* (Geneva: ILO, 2019), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_727261/lang--en/index.htm

46 Constitution of Kenya, 2010. Article 43: "the right for every person to social security" and Article 43(3): "The State shall provide appropriate social security to persons who are unable to support themselves and their dependants".

47 Republic of Kenya, Ministry of Gender, Children and Social Development 2011. Kenya National Social Protection Policy.

48 World Bank Data. GDP growth (annual %) – Kenya. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPMKTP.KD.ZG?end=2022&locations=KE&start=2006&view=chart> Accessed 27 February 2024.

Fort de cette croissance, le gouvernement a mis en œuvre des mesures pour encourager tous les Kenyans de plus de 18 ans qui le peuvent à s'affilier et cotiser à l'assurance maladie obligatoire^{49, 50, 51}. L'État a également mis en place des mesures fiscales permettant d'accroître les recettes de l'État (dont une partie réservée au financement de la protection sociale). Ceci inclut un mécanisme de collecte automatique des impôts sur les revenus, et l'introduction de nouvelles taxes, telles qu'une taxe sur les plus-values, une taxe sur les services numériques et une taxe sur les transactions financières. En 2021, le gouvernement a ainsi réussi à collecter 140 millions de dollars de recettes fiscales, dépassant ainsi son objectif de 138 millions de dollars⁵². Pendant cette période, les ressources publiques allouées à l'assistance sociale par le gouvernement du Kenya augmentèrent considérablement, en passant de 4,3 milliards de shillings kenyans en 2011/2012, soit 0,1 % du PIB, à environ 39,5 milliards de shillings en 2022/2023, soit 0,3 % du PIB, ce qui est encore très faible en pourcentage du PIB, mais place le Kenya en tête en Afrique de l'Est⁵³. Le gouvernement a ainsi mis en œuvre en 2018 une pension sociale universelle financée par l'impôt pour tous les citoyens kenyans de 70 ans et plus. En plus de ceux qui avaient cotisé à des régimes de protection sociale tout au long de leur vie active, cette pension sociale universelle soutient également la grande majorité des travailleurs dans l'emploi informel (83,4 % en 2023⁵⁴). Six mois après sa mise en œuvre, la pension avait été « dépensée principalement pour de la nourriture, des vêtements, du bétail et l'amélioration de l'agriculture » – soulignant la double fonction de la protection sociale dans la réduction de la pauvreté (dépenses pour la nourriture et les vêtements) et la prévention de la pauvreté, et même l'augmentation de la productivité (dépenses pour le bétail et l'amélioration de l'agriculture)⁵⁵. Le graphique ci-dessous montre une croissance régulière des ressources domestiques allouées à l'assistance sociale entre 2007-08 et 2015-16, et une réduction significative de la part provenant des donateurs.

49 Formerly the National Hospital Insurance Fund.

50 Milkah Chebii, Cecilia Mbaka, and Hellen Magutu, 'Kenya : Increasing Domestic Resources for Social Protection and Progressively Reducing Reliance on External Partners' Resources', in *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 2 : 52 Country Cases*, ed. Valérie Schmitt, Quynh Anh Nguyen, and Sven Engels (ILO, 2023), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_894190/lang--en/index.htm

51 ISSA, « Reforms in Africa to Extend Health Insurance Coverage », International Social Security Association (ISSA), 20 April 2023, <https://www.issa.int/analysis/reforms-africa-achieve-universal-health-coverage>

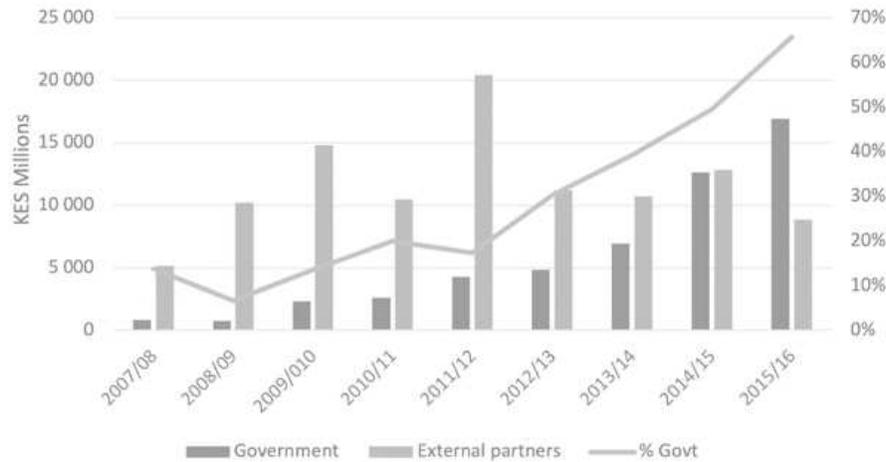
52 Chebii, Mbaka, and Magutu, 'Kenya : Increasing Domestic Resources for Social Protection and Progressively Reducing Reliance on External Partners' Resources'.

53 ILO, 'Kenya : Inua Jamii Senior Citizens' Scheme', Social Protection in Action: Building Social Protection Floors for All (ILO, 2022), <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=19396>

54 Kenya National Bureau of Statistics 2023. Economic Survey 2023.

55 ILO, 'Kenya : Inua Jamii Senior Citizens' Scheme'.

Figure 7. Dépenses d'assistance sociale par sources de financement entre 2007-2008 et 2015-2016⁵⁶



La Mongolie a réussi à accroître les recettes fiscales pour la protection sociale en taxant l'extraction minière⁵⁷.

Le gouvernement de la Mongolie a mis en place un mécanisme de redistribution des revenus des mines vers la population, en mettant en place plusieurs programmes de protection sociale dont un programme universel « *Child Money* » (c'est-à-dire une allocation universelle pour les enfants). Grâce à l'application de redevances sur l'extraction des ressources naturelles (de 5 % de la valeur de vente des minerais), de frais de licences d'exploration et de production, et de taux d'impôts sur les bénéfices des sociétés de 10 %, le gouvernement mongol a réussi à bénéficier de la manne financière générée par l'explosion de l'extraction minière. En 2010, le secteur minier représentait 30 % du PIB, 32 % des revenus gouvernementaux et 81 % des exportations, pour seulement 5 % des emplois du pays. Le gouvernement a créé un fonds de développement mongol (FDM) avec plusieurs objectifs : la stabilisation des déficits budgétaires imprévus, conduire des investissements dans le tissu économique local, appuyer les petites et moyennes entreprises, et financer un régime universel de prestations sociales qui fut introduit en 2006 (*Child Money programme*).

Il existe de nombreux autres exemples de pays qui ont réussi à augmenter les recettes fiscales et les ressources venant du paiement des cotisations sociales pour accroître le financement d'un système de plus en plus complet et universel⁵⁸, mais malheureusement la route est encore longue, et c'est une des raisons qui ont poussé le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, à lancer l'Accélérateur mondial pour l'emploi, la protection sociale et les transitions justes.

⁵⁶ Ministry of Labour and Social Protection, State Department for Social Protection, Republic of Kenya, 'Kenya Social Protection Sector Review', 2017, <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/10/Kenya-Social-Protection-Sector-Review-Report-1.pdf>

⁵⁷ ILO, 'Financing Social Protection through Taxation of Natural Resources - Mongolia', Social Protection in Action: Building Social Protection Floors, 2016, https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=DX3VgHBwouFcTKDcBuswXOsmA6xG_2os5zsQlwgMY3GOybVW4-V5!1393577045?id=15577

⁵⁸ Isabel Ortiz, Valérie Schmitt, and Loveleen De, eds., *100 Years of Social Protection. The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 1 : 50 Country Cases* (ILO, 2019), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_669790/lang--en/index.htm
Valérie Schmitt, Quynh Anh Nguyen, and Sven Engels, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 2 : 52 Country Cases* (ILO, 2023), http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_894190/lang--en/index.htm

III- L'ACCÉLÉRATEUR MONDIAL POUR L'EMPLOI, LA PROTECTION SOCIALE ET DES TRANSITIONS JUSTES : UNE AMBITION PARTAGÉE ET UNE MISE EN COMMUN DES MOYENS POUR ATTEINDRE LA PROTECTION SOCIALE UNIVERSELLE

L'Accélérateur mondial pour l'emploi, la protection sociale et des transitions justes est une initiative du secrétaire général des Nations unies, lancée en septembre 2021 pour aider les pays à répondre à des crises multiples, à promouvoir une reprise inclusive et durable^{59, 60}. C'est l'une des douze initiatives à fort impact des Nations unies visant à accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable en plaçant l'emploi décent et la protection sociale universelle au cœur du développement durable. L'Accélérateur mondial a trois piliers.⁶¹

Un premier pilier vise à promouvoir la formalisation de l'économie et des transitions justes au travers d'approches dites intégrées, combinant la protection sociale, la formation professionnelle, les politiques actives du marché du travail, l'appui aux micros, petites et moyennes entreprises. L'Accélérateur mondial promeut ainsi des mesures intégrées visant à appuyer les micro-entrepreneurs à se développer tout en s'assurant qu'ils cotisent à la protection sociale, comme l'Uruguay et le Brésil l'on fait avec les régimes de *monotax*. L'Accélérateur s'attache aussi à rendre les transformations actuelles qu'elles soient économiques, démographiques ou écologiques, plus justes pour les entreprises, les travailleurs et les populations. Ainsi, l'Accélérateur fait en sorte que les investissements dans l'économie numérique soient l'occasion d'étendre la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle (par exemple les vendeurs de rue utilisent de plus en plus des applications de téléphonie mobile pour recevoir des paiements) et aux travailleurs des plateformes numériques (cotisations de protection sociale prélevées à chaque tâche). L'Accélérateur permet de faire en sorte que la fermeture de mines et d'usines polluantes s'accompagne de plans de reconversion de régions entières et de la mise en place de mesures de protection sociale (notamment en matière de chômage et pré-retraite, ainsi que des minima sociaux pour les plus pauvres) pour faciliter l'acceptation sociale de ces transformations et la transition des travailleurs vers de nouveaux emplois. L'Accélérateur facilite aussi la transformation de l'agriculture ou du tourisme ou d'autres industries, qui sont perçus comme des viviers d'emplois, en rendant ces emplois plus productifs au travers d'investissements combinés dans le tissu économique (appui aux entreprises, mécanisation, circuits de transformation et de distribution) et le tissu social (accès à la protection sociale, formation professionnelle), créant un retour sur investissement pour les investisseurs privés et l'État. La protection sociale joue un rôle clef pour faciliter les transformations, en les rendant acceptables socialement et en équipant les travailleurs et leurs familles pour qu'ils puissent en tirer profit.

59 UN Global Accelerator, 'Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions', accessed 11 March 2024, <https://unglobalaccelerator.org/>

60 UN Executive Office of the Secretary-General (EOSG), 'Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery', Policy Briefs and Papers, UN Executive Office of the Secretary-General (EOSG) Policy Briefs and Papers, 25 October 2021, <https://doi.org/10.18356/27082245-23>

61 UN Global Accelerator, 'Implementation Strategy: Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions', accessed 11 March 2024, <https://unglobalaccelerator.org/index.php/resource/implementation-strategy-global-accelerator-jobs-and-social-protection-just-transitions>

Le deuxième pilier, **un pilier sur le financement et les investissements**, vise à aider les pays membres de l'initiative (pays dits pionniers) à accroître les investissements publics et privés, qu'ils proviennent de ressources nationales ou internationales pour développer les systèmes nationaux de protection sociale, renforcer les politiques d'emploi et appuyer la mise en œuvre d'autres politiques sociales. Au travers de ce pilier, l'Accélérateur s'adresse aux ministères de l'Économie et des Finances des pays pionniers pour concevoir et mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et des réformes fiscales permettant d'augmenter les ressources dédiées à la protection sociale. L'Accélérateur travaille aussi directement avec les institutions de protection sociale pour accroître leur gouvernance administrative et financière (évaluations actuarielles, digitalisation), le respect et la mise en œuvre des lois (inspection du travail) et étendre la couverture aux populations de l'économie informelle (au travers de régimes simplifiés par exemple). L'Accélérateur encourage les banques publiques de développement à renforcer l'impact social de leurs investissements dans les pays, que cela soit dans les secteurs agricoles, énergétiques, bancaires ou la construction d'infrastructures, en les appuyant dans le décompte d'emplois décents créés et dans leur appui à la mise en œuvre de régimes de protection sociale. L'Accélérateur tisse des liens avec des initiatives de financement de la transition écologique, comme le « *Loss and damage fund* » ou le « *Global shield* », afin que les populations affectées par le changement climatique ou par l'impact des politiques liées à la réduction des émissions de carbone (comme la réduction des subventions aux hydrocarbures qui touchent en particulier les plus vulnérables) puissent être couvertes par des systèmes robustes de protection sociale, et d'autres mesures complémentaires. Enfin, l'Accélérateur, au travers de la mise en place d'un programme de coopération dédié et celle d'un fonds des Nations unies pour l'emploi décent et la protection sociale universelle, offre un appui technique des Nations unies, en partenariat avec la Banque mondiale, pour appuyer la mise en œuvre des régimes de protection sociale, des politiques d'emploi et autres politiques sociales.

Le troisième pilier, **un pilier de renforcement de la coopération multilatérale**, appuie les deux premiers et aide les gouvernements, les partenaires sociaux, les Nations unies, les institutions financières internationales et les donateurs à unir leurs forces aux niveaux national, régional et mondial. Il s'agit de promouvoir les investissements dans les emplois décents et la protection sociale universelle auprès de plusieurs instances des gouvernements de pays pionniers, en convainquant par exemple les ministères de l'Économie et des Finances, du plan ou des ministères sectoriels, en plus de ministères déjà convaincus comme ceux de l'emploi et de la protection sociale. Il s'agit aussi de créer un lien entre l'action publique, le secteur privé et la population (en impliquant de manière systématique les partenaires sociaux et la société civile). Il s'agit de promouvoir les idées de l'Accélérateur au sein des organisations interétatiques comme le G20, le G7, l'Union européenne, les BRICS, et des organisations régionales. Il s'agit de favoriser une collaboration entre agences des Nations unies au niveau des équipes pays, des régions et au niveau global, et de promouvoir l'Accélérateur comme une initiative clef permettant de renforcer l'atteinte des ODD. Il s'agit de convaincre aussi les institutions financières internationales et les banques de développement du bien-fondé des investissements sociaux et de tisser des partenariats stratégiques avec elles.

L'Accélérateur mondial contribue à l'extension de la protection sociale en s'attaquant aux deux obstacles mentionnés plus haut : la persistance de l'économie informelle et l'insuffisance des financements publics. Le pilier des politiques intégrées consiste à doubler l'extension des mesures de protection sociale (contributive ou non)

de mesures permettant aux entreprises et aux ménages de générer plus de revenus, d'accroître leur productivité, d'avoir accès à de nouveaux débouchés. Le deuxième pilier de l'Accélérateur consiste à appuyer les pays dans un ensemble de réformes ayant trait au financement de leurs politiques sociales, et de promouvoir une aide financière internationale plus cohérente. Le troisième pilier est clef pour promouvoir l'idée de protection sociale comme un investissement.

L'Accélérateur s'appuie ainsi sur deux hypothèses qu'il fait siennes et cherche à démontrer de manière empirique : d'abord, les investissements dans les politiques de protection sociale combinées aux politiques actives du marché du travail et à l'appui aux petites et moyennes entreprises permettent de stimuler la croissance économique, d'accompagner la formalisation des entreprises et de l'emploi et d'élargir l'assiette fiscale d'une économie, ce qui à son tour peut déboucher sur l'augmentation des recettes (contributives) et ressources (non contributives) pour la protection sociale. Ensuite, les investissements dans les politiques de protection sociale, combinées à des mesures en matière d'offre de soins de santé et d'éducation, sécurisent les revenus des ménages à court terme, sortent durablement les ménages de la pauvreté, ont un impact positif sur le capital humain et la productivité, et génèrent dans le moyen-long terme un retour net sur investissement pour l'État.

L'impact positif de la protection sociale va bien au-delà de la prévention et de la réduction de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion sociale⁶². Investir dans la protection sociale, c'est aussi investir dans les capacités et les aptitudes humaines, ce qui favorise le travail décent, l'emploi productif, les entreprises durables, la croissance économique inclusive, la cohésion sociale, la paix et une résilience accrue^{63, 64}. L'idée que la protection sociale doit être considérée comme un investissement et non comme une dépense a été démontrée par de nombreux travaux de recherche^{65, 66, 67}. L'Accélérateur mondial permettra aux pays pionniers de développer leurs systèmes de protection sociale, tout en générant des preuves empiriques et des cas d'études pratiques qui viendront nous l'espérons conforter cette idée de la protection sociale comme un investissement.

62 Schmitt and Bierbaum, 'Investing Better in Universal Social Protection. Applying International Social Security Standards in Social Protection Policy and Financing'.

63 International Labour Conference - 109th Session, 2021, 'Resolution and Conclusions Concerning the Second Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security)'.

64 Celine Peyron Bista and Carlos Galian Barrueco, 'Strengthening Social Protection Systems through Public Finance Management Rules' (ILO, Forthcoming). Celine Peyron Bista and Carlos Galian Barrueco, 'Social Protection Impact : From Individual Well-Being to Economic Growth' (ILO, Forthcoming).

65 Laís Abramo, Simone Cecchini, and Beatriz Morales, *Programas Sociales, Superación de La Pobreza e Inclusión Laboral: Aprendizajes Desde América Latina y El Caribe* (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>; Francesca Bastagli et al., « The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries », *Journal of Social Policy* 48, no. 3 (July 2019) : 569–94, <https://doi.org/10.1017/S0047279418000715>; Bea Cantillon, 'The Poverty Effects of Social Protection in Europe EU Enlargement and Its Lessons for Developing Countries', in *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, ed. Peter Townsend (Palgrave Macmillan, 2009), http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_104725/lang--en/index.htm.

66 Schmitt and Bierbaum, 'Investing Better in Universal Social Protection. Applying International Social Security Standards in Social Protection Policy and Financing'.

67 Dante Cardoso et al., « WP 18: The Multiplier Effects of Government Expenditures on Social Protection: A Multi-Country Study », 2023, <https://madeusp.com.br/en/publications/articles/wp-18/>; Dennis Egger et al., « General Equilibrium Effects of Cash Transfers: Experimental Evidence From Kenya », *Econometrica* 90, no. 6 (2022) : 2603 – 43, <https://doi.org/10.3982/ECTA17945>; Karthik Muralidharan, Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar, 'General Equilibrium Effects of (Improving) Public Employment Programs: Experimental Evidence From India', *Econometrica* 91, no. 4 (2023): 1261–95, <https://doi.org/10.3982/ECTA18181>.