

Harmoniser les programmes contributifs et non contributifs

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et HelpAge International

La « **pauvreté** » renvoie à un concept bien établi tandis que celui de « personnes pauvres » est une construction, c'est pourquoi il est essentiel de clairement définir les populations ciblées lorsqu'il est question de régimes de protection sociale contributifs et non contributifs. Dans les pays en développement, une grande partie de la population ne dispose que de très maigres moyens pour survivre ; en fonction des indicateurs utilisés, la majorité des habitants de la planète pourrait ainsi être classée dans des catégories allant de la pauvreté à l'insécurité. Le webinaire intitulé « la marge budgétaire de la protection sociale : harmoniser les programmes contributifs et non contributifs » (*Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory programmes*) s'est penché sur des voies et des points de vue favorables à un élargissement de la couverture de la protection sociale.

Loin d'être statique, le groupe formé par les « pauvres » se caractérise en réalité par son extrême mobilité. Destinés à protéger leurs bénéficiaires de l'incidence de la pauvreté, les régimes de sécurité sociale entrent la plupart du temps dans deux catégories : les régimes financés par l'impôt et les régimes contributifs. Les régimes financés par l'impôt ont généralement pour mission d'assurer un revenu minimum garanti aux individus et aux familles, contribuant ainsi à atteindre l'objectif d'instauration d'un socle de protection sociale ; à l'inverse, les programmes contributifs ont pour mission d'aider les personnes en âge de travailler à maintenir leur niveau de consommation en mettant à leur disposition des programmes et des moyens leur permettant de transférer des revenus perçus pendant leurs périodes d'activité vers des périodes caractérisées par une réduction temporaire ou permanente de leur capacité à satisfaire leurs propres besoins ou ceux de leur famille.

En combinant ces deux types de programmes, les bénéficiaires peuvent se prémunir contre des risques auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés tout au long de leur vie. Il convient toutefois de repenser notre façon de voir les régimes financés par l'impôt, comme le signale Stephen Kidd (*Development Pathways*), notamment parce que ces régimes sont souvent indirectement contributifs. En vertu des contrats sociaux, en effet, les citoyens sont généralement amenés à contribuer au fonctionnement de l'État par le biais de leur force de travail (formel ou informel) et de leurs impôts (directs et indirects) ; les ressources ainsi accumulées sont ensuite à leur tour transformées en prestations et en services sociaux.

En matière de retraites contributives, les critères d'admissibilité explicites (et souvent implicites) excluent habituellement les travailleurs du secteur informel, dont les revenus sont pour la plupart faibles ou nuls. Stephen Kidd explique que seuls quelques pays en développement couvrent plus de 75 pour cent de leur population en âge de travailler ; dans beaucoup d'autres, en particulier en Asie et en Afrique, cette couverture est même inférieure à 25 pour cent de la population. Il considère par ailleurs que les régimes contributifs contribuent à perpétuer une forte partialité sexiste, dans la mesure où les femmes appartiennent rarement à l'économie formelle.

Dans le même ordre d'idées, Rebecca Holmes (*Overseas Development Institute, ODI*) ajoute que les travailleurs du secteur informel sont vulnérables à de nombreux risques (principalement sanitaires), auxquels les femmes sont généralement plus exposées. Malgré les récents progrès réalisés dans l'expansion de la couverture de la protection sociale dans des pays comme le Brésil, l'Afrique du Sud, la Chine, le Rwanda et le Ghana, elle estime toutefois que des difficultés persistent, notamment en matière d'inégalité des sexes. La capacité des femmes à cotiser est extrêmement limitée, compte tenu du faible niveau et de la nature généralement plus précaire de leurs revenus. Par ailleurs, les femmes occupent souvent des postes à moindre responsabilité et sont donc moins à même de se rendre compte des avantages que présente ce type d'« investissement ».



Pour qu'un régime de protection sociale soit favorable à l'égalité des sexes, Rebecca Holmes estime qu'il doit exister une complémentarité entre les programmes et qu'il faut procéder à une évaluation de leur adéquation en s'appuyant sur des mécanismes qui s'ajustent d'eux-mêmes aux besoins et aux risques auxquels sont confrontés les travailleurs informels. Pour ce faire, il est notamment envisageable d'apporter un complément aux retraites en proposant des services d'assistance sociale adaptés aux besoins précis des individus. Il convient par ailleurs d'envisager de nouveaux modèles de conception et de mise en œuvre en vue d'accroître la couverture féminine, d'inciter plus efficacement les femmes à cotiser et de transformer en profondeur les normes sociales afin d'éradiquer la discrimination féminine sur le marché du travail.

Aux yeux de Stephen Kidd, l'enjeu principal consiste à toucher le « chaînon manquant », dont l'absence caractérise les politiques de protection sociale actuellement en place dans de nombreux pays. En Indonésie par exemple, l'accès à une assurance sociale est réservé aux travailleurs du secteur formel, tandis que l'assistance sociale cible les « personnes pauvres ». Ce système exclut ainsi les catégories « intermédiaires », dont une grande partie sombre dans la pauvreté et l'insécurité. Après avoir présenté différentes simulations permettant de mettre au point des régimes sociaux visant une couverture universelle, Stephen Kidd a mis l'accent sur la stratégie la plus simple : un système complet de sécurité sociale donnant accès à un régime de retraite financé par l'impôt à toutes les personnes âgées complété par un système de retraite contributif. Cette dernière composante permettrait aux individus de percevoir des retraites plus élevées, contribuant ainsi à réduire (voire à supprimer tout à fait) les effets pervers tout en encourageant un plus grand nombre de personnes à cotiser.

Selon Stephen Kidd, les régimes de sécurité sociale financés par l'impôt constituent un droit et sont indispensables pour assurer à tous un revenu minimum garanti. Ils doivent être complétés par des programmes contributifs qui assurent à leurs affiliés des revenus supplémentaires en cas de chocs ou d'évolution des besoins tout au long de la vie. Les régimes contributifs et non contributifs sont donc adaptés aux pays en développement, dans la mesure où ils remplissent des fonctions à la fois différentes et complémentaires. Seuls les programmes financés par l'impôt permettent toutefois aux travailleurs du secteur informels de percevoir un revenu garanti.

Références :

IPC-IG et *HelpAge International*. 2016a. "Fiscal Space for Social Protection : Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programs." Site web de socialprotection.org, consulté le 12 octobre 2016. <<http://socialprotection.org/fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory-and-non-contributory-programs>>.

IPC-IG et *HelpAge International*. 2016b. "Fiscal Space for Social Protection : Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programmes." Site web de socialprotection.org, consulté le 12 octobre 2016. <<http://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory>>.

Ce *One Pager* résume un webinaire de la série intitulée *Fiscal Space for Social Protection* (« la marge budgétaire de la protection sociale »), une initiative conjointe de le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et de *HelpAge International*. Il s'est tenu le 8 septembre 2016 avec la participation de Stephen Kidd (spécialiste en politiques sociales, *Development Pathways*) et de Rebecca Holmes (responsable de programme par intérim, *Overseas Development Institute*).