

Imaginer une nouvelle **PROTECTION SOCIALE**

Il faut en finir avec les systèmes fondés sur les contrats de travail classiques

Michal Rutkowski



La nature du travail évolue, bouleversant l'emploi traditionnel et les avantages sociaux qui lui sont associés. Dans les pays développés, les facteurs mondiaux qui modifient radicalement la donne (progrès technologique, intégration économique, transitions démographiques, évolutions sociales et climatiques) remettent en cause l'efficacité des politiques d'assurance sociale qui étaient liées aux emplois stables de l'ère industrielle. Ces politiques ont permis des progrès formidables, mais ont eu des effets de plus en plus négatifs sur les décisions relatives au marché du travail et sur l'emploi formel.

Dans les pays riches, ces systèmes avaient vu le jour à une époque où les « emplois à vie » étaient monnaie courante et où l'assistance sociale était financée par les cotisations obligatoires et les taxes sur les salaires du secteur formel. Ce système traditionnel est de plus en plus remis en question par des régimes indépendants des contrats de travail classiques.

Dans les pays en développement, le monde du travail se caractérise très largement par sa diversité et sa fluidité. Il pourrait être difficile d'y garantir l'uniformité et la stabilité des emplois qui sont à la base des systèmes d'assurance sociale traditionnels. De fait, la participation à l'assurance sociale et le taux de couverture restent faibles. Au Bangladesh, en Inde, en Indonésie, au Nigéria et au Pakistan, qui représentent un tiers environ de la population mondiale, le taux de couverture est peu ou prou inférieur à 10 % depuis des décennies (voir graphique 1).

L'impact des technologies sur le travail

Même si les économistes peinent toujours à quantifier les pertes d'emplois imputables au progrès technologique, les estimations sont légion. Ce qu'il faut retenir, c'est que les technologies changent la façon de travailler et les conditions de travail. Le numérique substitue aux contrats à long terme classiques de plus en plus d'emplois de courte durée, souvent par le biais de plateformes en ligne, où sont proposés certains types d'emplois désormais plus accessibles et plus flexibles. L'accès plus large aux infrastructures numériques via les ordinateurs portables, les tablettes et les smartphones crée un environnement propice au développement des services à la demande.

Il est difficile d'estimer la taille de cette économie à la tâche. Là où les données existent, les chiffres restent modestes. À l'échelle mondiale, les personnes qui travaillent à leur compte seraient environ 84 millions, soit moins de 3 % de la population active totale (3,5 milliards).

Les emplois dans les pays émergents relèvent encore très souvent (jusqu'à 90 % dans certains pays à revenu faible et intermédiaire) du secteur informel, malgré le progrès technologique. Comme les avancées technologiques récentes tendent à gommer les différences entre travail formel et informel, on observe une convergence dans la nature du travail entre pays avancés et pays émergents. Les marchés du travail

deviennent plus fluides dans les premiers et conservent leur caractère informel dans les seconds. La plupart des difficultés rencontrées par les personnes occupant des emplois de courte durée ou temporaires, y compris dans les pays avancés, sont les mêmes que dans le secteur informel. Le travail indépendant, le salariat informel sans contrat ni protection et les emplois à faible productivité sont la norme dans la majorité des pays en développement. Le tout se déroule dans une zone grise réglementaire, avec un droit du travail qui reste généralement flou quant aux responsabilités respectives des employeurs et des employés. Cette catégorie de travailleurs se voit souvent privée d'avantages sociaux et n'a droit ni à la retraite ni à l'assurance maladie ou chômage ni à aucune des prestations habituellement servies à leurs homologues du secteur formel.

Cette convergence ne reflète pas le monde du travail que nous imaginions pour le XXI^e siècle. Le développement économique était traditionnellement synonyme de formalisation et les systèmes de protection sociale et les législations du travail avaient été conçus en conséquence. Le contrat de travail salarié formel reste la base la plus courante des protections offertes par les programmes d'assurance sociale et par les textes qui réglementent par exemple le salaire minimal ou les primes de licenciement. Comme les technologies font évoluer la nature du travail, le modèle du travailleur obtenant des avantages de son employeur tend à être remplacé par un modèle de prestations versées directement par l'État.

Un nouveau contrat social

La vocation originale des systèmes de protection sociale demeure : empêcher la pauvreté, couvrir les pertes dues à des catastrophes, aider les ménages et les marchés à gérer l'incertitude et, en dernier ressort, servir de socle à une économie plus efficiente et plus équitable. Ces objectifs, qui ont inspiré les architectes de « l'État-providence », devraient motiver et guider les efforts visant à conserver des systèmes de protection sociale pertinents et réactifs.

Il faut concevoir de nouveaux systèmes qui répondront aux besoins de toute la population, quelle que soit la formule choisie par chaque travailleur pour gagner sa vie. Ces nouvelles politiques doivent aussi être plus adaptables et pouvoir composer avec des facteurs économiques, sociaux et démographiques qui évoluent. En d'autres termes, le contrat social est à réinventer.

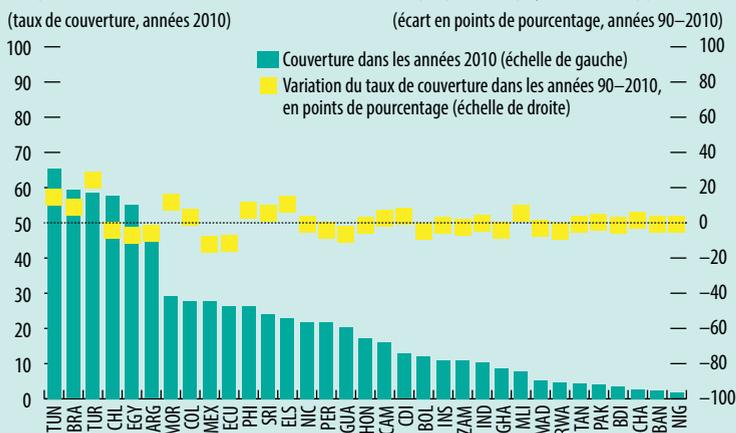
Dans le cadre de notre étude sur les mutations du travail (Banque mondiale, 2018), nous devons réfléchir plus avant aux moyens de mieux protéger la population et les travailleurs compte tenu de la nouvelle donne économique, et en particulier des points suivants :

- *Le secteur informel, c'est-à-dire la part de la population qui ne participe pas à l'assurance sociale traditionnelle ni aux dispositifs de protection connexes, représente environ 80 % de la population active dans les pays en développement à l'heure actuelle.* Ce goulet d'étranglement est un

Graphique 1

L'assurance sociale pour tous ?

Même si de nombreux travailleurs cotisent à l'assurance sociale au Brésil, en Tunisie et en Turquie, les taux de couverture sont faibles dans la plupart des pays en développement.



Source : base de données de la Banque mondiale sur les retraites.

Note : La « couverture » correspond à la part de la population économiquement active qui cotise au régime d'assurance sociale. Les codes pays utilisés ici sont ceux de l'Organisation internationale de normalisation.

obstacle majeur à l'extension de la protection. La plupart des travailleurs, surtout les pauvres, relèvent du secteur informel et bénéficient au mieux d'une protection sociale très réduite. Comme le problème est endémique et que les mesures pour y remédier sont extrêmement limitées, ces travailleurs seraient souvent mieux lotis avec un régime de protection sociale ne dépendant pas de leur activité professionnelle.

- *L'assistance sociale contribue à l'équité et devrait être renforcée.* Plusieurs options sont envisageables : il y a, d'un côté, le revenu minimal garanti sous conditions de ressources, qui sert aux ménages des prestations en numéraire proportionnellement inverses à leurs revenus, et, de l'autre, le revenu de base universel, dont les transferts monétaires sont inconditionnels et indépendants des revenus ou de l'emploi. L'un et l'autre sont versés chaque mois.

L'impôt négatif sur le revenu (versé au-dessous d'un certain niveau de revenu) assorti d'un seuil relativement élevé et dégressif en fonction du revenu constitue une option intermédiaire. Comme l'impôt négatif est lié au cycle des déclarations de revenu, il est en général payé une fois par an. Une autre possibilité serait le versement d'un revenu minimal garanti plus modeste, mais complété par d'autres programmes (allocations familiales et pensions sociales universelles). Le coût d'un tel dispositif dépend du niveau des prestations, du taux de couverture de la population et de la distribution des revenus. Mais les progrès de la robotisation pourraient alléger les contraintes budgétaires et ce type de prestation pourrait devenir un facteur important de stabilité sociale et économique.

S'agissant des économies informelles, les possibilités accrues d'identifier les personnes et les ménages et de suivre leur consommation, sinon leurs revenus, permettent

d'imaginer des formules tenant à la fois du revenu de base universel, de l'impôt négatif sur le revenu et du revenu minimal garanti, voire la création d'un impôt négatif sur la consommation. Le ciblage s'appuierait sur des indicateurs approximatifs du revenu non observé, issus d'enquêtes spéciales et du croisement de bases de données administratives.

- *Le principe d'« universalisme progressif » (Gentilini, 2018) peut contribuer à orienter le développement des régimes en faveur des plus pauvres et des plus vulnérables.* Ce principe reconnaît que l'universalité n'est pas forcément supérieure aux dispositifs existants pour améliorer le sort des plus démunis. Par conséquent, un gouvernement qui étend la protection sociale à toute la population doit accorder la priorité, une attention particulière et des aides suffisantes aux groupes les plus vulnérables.

En outre, l'architecture mondiale de la protection sociale telle que la définit la cible 3 du premier objectif de développement durable des Nations Unies vise à « mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale ». De même, les partenariats stratégiques comme l'initiative conjointe de l'Organisation internationale du travail et de la Banque mondiale intitulée Partenariat mondial pour la protection sociale universelle contribuent à faire de l'universalité un objectif stratégique des pays et des organisations qui les soutiennent.

En ce qui concerne les facteurs de production et les lieux et modalités de travail, il faut impérativement adopter un point de vue plus neutre que celui de la majorité des gouvernements actuels. Une fois la protection de base garantie, chaque travailleur pourrait améliorer sa sécurité grâce à différents programmes bénéficiant d'un subventionnement progressif : régimes d'assurance contributifs et plans d'épargne obligatoires, quand le cadre le permet, et panoplie d'options volontaires éventuellement proposées par l'État ou le marché (Packard *et al.*, 2018).

Les politiques passées qui mêlaient commodément les objectifs sociaux (mutualisation des risques, éradication de la pauvreté et recherche de l'égalité par la redistribution des richesses) ne sont plus de mise : il faut opérer des distinctions plus explicites et définir différents systèmes de partage des risques et différents circuits de financement. Pour empêcher les gens de basculer dans la pauvreté, l'outil de mutualisation des risques le plus puissant et le plus efficace est le budget national. Dans l'idéal, les décisions concernant d'autres modes de financement seraient prises après avoir identifié la formule la plus appropriée (mutualisation des risques, épargne ou prévention) et la réponse gouvernementale adaptée compte tenu des moyens privés disponibles. Le graphique 2 représente un programme stylisé de protection contre les

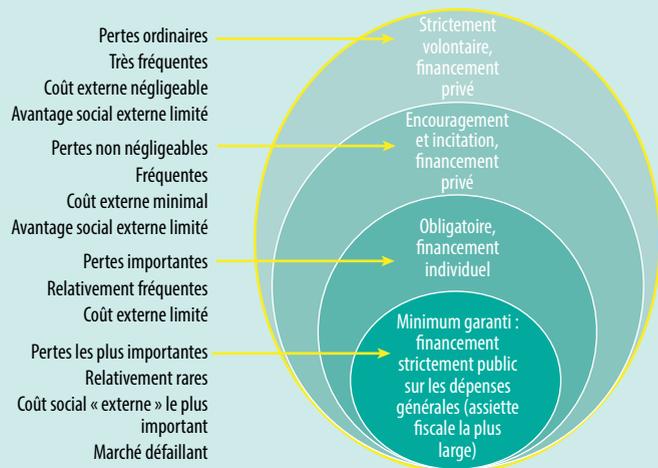
pertes consécutives à de brusques variations des moyens d'existence.

Le cercle le plus central représente le soutien minimal garanti permettant de couvrir les pertes les plus catastrophiques associées aux coûts sociaux les plus importants (comme la perte des moyens d'existence qui plonge toute une famille dans la pauvreté) et pour lesquelles le marché ne propose pas de solution durable ou efficace. Idéalement, mais il y a des exceptions, ces accidents de la vie sont assez rares. Des interventions destinées à couvrir des événements plus fréquents occasionnant des pertes plus minimales (attrition structurelle sur le marché du travail, retraite, etc.) et assorties d'avantages sociaux clairs et considérables pourraient être comprises dans ce programme de minimums sociaux garantis. Les trois autres cercles illustrent le transfert progressif de la responsabilité du financement et de l'offre : on passe de ressources strictement publiques et de transferts directs de l'État à un financement par les ménages ou les individus et à la fourniture de prestations par le marché.

Graphique 2

Cercles de protection

Du financement public au financement privé : une nouvelle conception de la sécurité sociale.



Source : Packard *et al.*, 2018, Banque mondiale, Washington.

Un bond technologique est-il possible ?

Le progrès technologique, qui est l'un des facteurs de bouleversement du monde du travail à l'échelle mondiale, peut aussi fournir aux gouvernements l'occasion d'abandonner rapidement les politiques de l'ère industrielle pour offrir aux citoyens et aux résidents des systèmes de partage des risques plus efficaces.

En Inde, le virement direct des prestations est un exemple très probant de ce qu'il est déjà possible de faire, la technologie numérique étant exploitée de manière innovante pour verser directement les prestations sur le compte bancaire des plus pauvres. Au Ghana, dans le cadre du Programme de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, la numérisation des transactions sur support papier et le très large recours aux appareils biométriques ont permis de raccourcir les délais de paiement de quatre mois à une semaine.

La Banque mondiale investit actuellement 15,1 milliards de dollars dans des systèmes de prestation et des technologies connexes. Grâce à diverses plateformes (registres sociaux, identifiants, mécanismes de paiement, etc.), les populations exclues peuvent être couvertes : par exemple, ce sont environ 75.000 Zambiennes vivant en milieu rural qui peuvent désormais choisir de recevoir des paiements numériques via une banque, un portefeuille électronique ou une carte prépayée. En Afrique de l'Ouest, une plateforme devrait attribuer une identité numérique de base à 100 millions de personnes d'ici 2028. Et en Indonésie, un programme de transferts monétaires bénéficie à 10 millions de ménages très modestes et couvre les régions orientales reculées de l'archipel pour atteindre certains objectifs de développement humain.

Contraints d'adopter de nouveaux modèles de politiques, les pays aux revenus les plus faibles ont un avantage : la couverture effective très réduite qu'assuraient les dispositifs de partage des risques datant de l'ère industrielle leur offre plus de possibilités de se propulser directement vers des systèmes de protection sociale plus modernes. Comme pour la téléphonie et les services financiers, le taux de couverture limité des modèles historiques facilite l'adoption de nouveaux modèles.

Dans de nombreux pays, les investissements destinés à renforcer les capacités et concevoir des systèmes permettant de mieux identifier les ménages, évaluer les vulnérabilités et la pauvreté, et rendre les transferts monétaires plus efficaces sont des atouts décisifs pour mettre réellement en œuvre les politiques suggérées ici.

Ensemble, nous pouvons façonner la protection sociale de demain pour qu'elle bénéficie largement à tous, et en particulier aux plus pauvres. **FD**

MICHAL RUTKOWSKI est directeur principal du pôle mondial d'expertise en protection sociale et travail de la Banque mondiale.

Bibliographie :

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." Social Protection and Jobs White Paper, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.