



Femmes dans l'Emploi Informel :
Globalisation et Organisation

Rendre possible la protection sociale dans l'économie informelle :

les enseignements de trois régimes dirigés par des travailleuse·eur·s au Nigéria, en Ouganda et au Togo



Rapport de synthèse pour le projet de recherche intitulé « Nouvelles formes d'assurance sociale pour l'inclusion économique des femmes et des jeunes travailleuse·eur·s de l'informel »

Par Temilade Sesan pour WIEGO (Femmes dans l'Emploi Informel : Globalisation et Organisation)

Remerciements

Ce travail a été possible grâce au soutien généreux du programme aux fins du progrès économique des Fondations Open Society.

Les études de cas dans ce rapport ont été préparées et rédigées par des équipes se trouvant dans trois pays différents : l'étude de cas sur FIWON, au Nigéria, par Temilade Sesan ; l'étude de cas sur KAMBE, en Ouganda, par Moses Musiitwa, John Mwanika et David Musoke ; l'étude de cas sur MUPROSI, au Togo, par Nakmak Douti et Abdou-Rakim Bouraima.

Courriel : temi@gbengasesan.com

Photo de couverture: *Les femmes, en particulier celles en âge de procréer, déclarent avoir besoin des prestations que les coopératives cherchent à offrir, selon l'étude menée dans trois pays.*
Crédit: Jonathan Torgovnik/Getty Images/Images of Empowerment

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Résumé des études de cas | 3 |
| 2.1. Nigéria : la Fédération des organisations de travailleuse·eur·s de l’informel (FIWON) | 3 |
| 2.1.1. <i>La protection sociale et le secteur social dans le contexte national</i> | 3 |
| 2.1.2. <i>Cadre, formation et fonctionnement</i> | 3 |
| 2.1.3. <i>Gouvernance et gestion internes</i> | 5 |
| 2.1.4. <i>Modèle de financement</i> | 5 |
| 2.1.5. <i>Partenaires clé</i> | 5 |
| 2.1.6. <i>Impact de la COVID-19</i> | 6 |
| 2.1.7. <i>Défis et opportunités</i> | 6 |
| 2.2. Ouganda : La coopérative d’épargne et de crédit des Entrepreneurs « boda-boda » de la région métropolitaine de Kampala (KAMBE SACCO) | 6 |
| 2.2.1. <i>La protection sociale et le secteur social dans le contexte national</i> | 6 |
| 2.2.2. <i>Cadre, formation et fonctionnement</i> | 8 |
| 2.2.3. <i>Gouvernance et gestion internes</i> | 9 |
| 2.2.4. <i>Modèle de financement</i> | 10 |
| 2.2.5. <i>Partenaires clé</i> | 10 |
| 2.2.6. <i>Impact de la COVID-19 à Lomé</i> | 11 |
| 2.2.7. <i>Défis et opportunités</i> | 11 |
| 2.3. Togo : Mutuelle de protection des travailleuse·eur·s du secteur informel (MUPROSI) | 12 |
| 2.3.1. <i>La protection sociale et le secteur social dans le contexte national</i> | 12 |
| 2.3.2. <i>Cadre, formation et fonctionnement</i> | 13 |
| 2.3.3. <i>Gouvernance et gestion internes</i> | 14 |
| 2.3.4. <i>Modèle de financement</i> | 14 |
| 2.3.5. <i>Partenaires clé</i> | 15 |
| 2.3.6. <i>Impact de la COVID-19</i> | 15 |
| 2.3.7. <i>Défis et opportunités</i> | 15 |
| 3. Facteurs favorables et défavorables à la protection sociale dans les pays à l’étude | 17 |
| 3.1. L’alignement avec les besoins des travailleuse·eur·s de l’informel | 17 |
| 3.2. La construction de l’appropriation et la confiance chez les membres | 18 |
| 3.3. Le rôle de l’éducation, l’information et la conscience | 19 |
| 3.4. Équilibre entre la viabilité financière de la coopérative et l’accès des travailleuse·eur·s au régime | 20 |
| 3.5. Surmonter les obstacles administratifs à l’accès | 20 |
| 3.6. Intégration du régime dans un programme plus large | 21 |
| 3.7. Suivi et évaluation | 22 |

| | |
|---|-----------|
| 4. D'autres facteurs favorables et défavorables de la protection sociale dans les cas à l'étude | 23 |
| 4.1. Diversité de l'ensemble des membres | 23 |
| 4.2. L'impact de la COVID-19 | 24 |
| 5. Enseignements plus généraux pour les régimes de protection sociale dirigés par des travailleuse·eur·s | 26 |
| 5.1. Un contexte favorable à l'action publique et politique est fondamental pour la croissance | 26 |
| 5.2. En l'absence d'un soutien d'action publique et politique, les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s peuvent encore progresser | 27 |
| 5.3. Même si les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s peuvent progresser de manière autonome, des liens sont nécessaires à l'augmentation de leur portée et leur impact | 27 |
| 5.4. Le financement public dans les contextes à l'étude est limité et peut encore le demeurer un certain temps | 28 |
| 5.5. Le secteur privé peut contribuer à combler les déficits de financement, à des conditions précises | 29 |
| 5.6. Les bailleuse·eur·s de fonds peuvent marquer la différence, là où le financement du secteur public et/ou privé reste limité | 30 |
| 5.7. Le renforcement des capacités est nécessaire pour la préservation des acquis du soutien externe | 31 |
| 5.8. Les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s ne remplacent pas la protection sociale universelle, mais peuvent jouer un rôle clé dans la réalisation de celle-ci | 32 |
| Bibliographie | 33 |

I. Introduction

Ce rapport synthétise les résultats d'une recherche menée sur trois régimes de protection sociale, dirigés par des travailleuse-eur-s de l'économie informelle, au Nigéria, en Ouganda et au Togo respectivement. Dans un contexte de faibles protections officielles pour les travailleuse-eur-s de ces pays, les régimes – dont deux suivent un modèle coopératif et le troisième un modèle mutualiste – s'occupent des besoins de leurs membres liés à la protection sociale et l'autonomisation économique. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), la protection sociale désigne les politiques et les programmes qui visent à atténuer les répercussions sociales et économiques des vulnérabilités existantes dans les différentes (bien que parfois superposées) étapes de la vie des femmes et des hommes, allant de la garde d'enfants aux soins de la famille, en passant par l'emploi et la retraite.¹

Les régimes dirigés par des travailleuse-eur-s décrits dans ce rapport exemplifient ce que l'OIT appelle des organisations d'entraide (*self-help organizations* ou SHO).² Ces organisations constituent un élément important de l'économie sociale et solidaire qui vise à contrecarrer les tendances à l'exclusion de l'économie du marché.³ Globalement, les SHO sont des liens vitaux pour les travailleuse-eur-s de l'économie informelle, souvent coupé-e-s des services financiers et sociaux officiels, notamment l'accès à la protection sociale.⁴ Dans les pays en développement, la couverture de protection sociale est normalement limitée,⁵ mais la situation est particulièrement stressante pour les travailleuse-eur-s de l'informel parce que leurs emplois sont aussi précaires que mal payés. Cela vaut notamment pour les femmes qui, majoritaires parmi les travailleuse-eur-s du secteur informel dans l'Afrique subsaharienne,⁶ travaillent d'habitude dans des emplois plus vulnérables que ceux des hommes.⁷

La persistance de ce statu quo – face à de nombreux traités régionaux et mondiaux dont fait partie intégrante le droit de toute personne à la protection sociale – avertit de la difficulté de subvenir aux besoins sociaux et économiques des travailleuse-eur-s de l'économie informelle si l'on suit les modèles prescrits. Comme le remarque l'OIT, les systèmes de protection sociale courants sont souvent conçus sans tenir compte des préoccupations des travailleuse-eur-s de l'informel qui, à leur tour, se méfient donc d'y prendre part.⁸ L'expérience montre qu'il faut beaucoup d'innovation pour agencer les besoins spécifiques des travailleuse-eur-s de l'économie informelle dans n'importe quel régime de protection sociale. Les SHO que dirigent des travailleuse-eur-s, régies par les principes de coopération et solidarité, ont depuis longtemps prouvé leur capacité à opérer des régimes innovateurs dans des contextes divers.⁹ Même si les régimes dirigés par des travailleuse-eur-s connaissent des limites dans leur contenu et dans leur couverture, on peut en tirer des

¹ OIT (2021).

² Parnell (2001).

³ Site web de l'OIT : <https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/lang--fr/index.htm>

⁴ OIT (2001).

⁵ *Ibid.*

⁶ Le secteur informel n'inclut pas les travailleuse-eur-s du secteur agricole. Les femmes représentent environ trois quarts des travailleuse-eur-s du secteur informel dans l'Afrique subsaharienne (Vanek et al. 2014).

⁷ Chen (2012).

⁸ OIT (2001).

⁹ Parnell (2001).

enseignements importants pour être en mesure de façonner une réflexion plus globale sur la façon d'atteindre les travailleuse·eur·s de l'économie informelle avec des initiatives de protection sociale.

C'est dans ce contexte que le présent rapport analyse la mise en œuvre et les résultats des régimes susmentionnés, à savoir : la coopérative polyvalente de la Fédération des organisations des travailleuse·eur·s de l'informel au Nigéria (FIWON) ; la coopérative d'épargne et de crédit des Entrepreneurs « boda-boda » de la région métropolitaine de Kampala (KAMBE) ; et la Mutuelle de protection des travailleuse·eur·s du secteur informel (MUPROSI) au Togo. L'analyse met en lumière les points forts et les points faibles de chaque régime, permettant d'identifier les ressemblances et les différences générales qui expliquent les degrés variables de succès, ainsi que leurs implications pour les paysages plus large de la protection sociale. De manière importante, la réussite relative de ces régimes, à pourvoir aux groupes particulièrement vulnérables (les femmes dans le cas de FIWON et la jeunesse dans celui de KAMBE), offre des idées pour élaborer des programmes de protection sociale plus inclusifs.

La section n° 2 s'ouvre par un résumé des aspects clé des régimes, dont chacun constitue une étude de cas. Les sections n° 3 et n° 4 présentent en détail les facteurs qui ont rendu possible ou impossible la réalisation des objectifs de protection sociale, poursuivis par ces régimes. La section n° 5 se termine par des enseignements plus généraux pour les SHO, les pouvoirs publics, les acteurs du secteur privé et la société civile quant à la façon de faire avancer l'objectif partagé de la protection sociale des travailleuse·eur·s de l'économie informelle.

2. Résumé des études de cas

2.1. Nigéria : la Fédération des organisations de travailleuse·eur·s de l'informel (FIWON)

2.1.1. La protection sociale et le secteur social dans le contexte national

Le Nigéria compte le plus grand nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté dans le monde.¹⁰ Aux niveaux élevés d'inégalité de revenu, s'ajoute une répartition inégale de l'accès aux services sociaux.¹¹ Nonobstant ces privations, l'investissement public dans la protection sociale et le secteur social est extraordinairement faible, ne représentant que 0,3 % du PIB.^{12,13} Au cours des dix dernières années, des progrès solides ont été réalisés pour mettre en place des cadres institutionnels et pour introduire des programmes de protection sociale, mais avec une couverture de seulement 6 % des travailleurs – et principalement parmi ceux des secteurs public et privé formel – ils sont encore loin de répondre aux besoins.¹⁴ Les assureurs privés sont intervenus pour fournir quelques services, parfois conjointement avec les régimes nationaux d'assurance sociale, mais les travailleuse·eur·s de l'économie informelle – qui représentent 92,9 % de la population active du pays et apportent 65 % de son PIB – en sont encore largement exclu·e·s.^{15,16}

L'absence de volonté politique constitue un obstacle majeur pour que les programmes d'assurance sociale prennent en charge les travailleuse·eur·s de l'informel.¹⁷ Il est instructif de voir que la politique nationale de protection sociale de 2017, une mesure législative clé pour le secteur, ne répond pas explicitement aux besoins spécifiques de l'économie informelle. Dans la réforme des programmes clés (notamment le Régime National de Retraite), des mesures préliminaires ont été prises pour tenir compte des réalités des travailleuse·eur·s de l'informel ;¹⁸ cependant, la mise en œuvre a échoué, laissant le statut de ces travailleuse·eur·s largement inchangé.

2.1.2. Cadre, formation et fonctionnement

La coopérative de FIWON est un développement d'une entité plus large, la Fédération des organisations de travailleuse·eur·s de l'informel du Nigéria, qui plaide en faveur de la justice sociale et promeut la solidarité entre les travailleuse·eur·s à travers 41 différentes associations professionnelles, notamment des associations de menuisier·ère·s, couturier·ère·s, mécanicien·ne·s,

¹⁰ Kazeem (2018).

¹¹ Hagen-Zanker et Holmes (2012).

¹² Banque mondiale (2018).

¹³ Alors que, dans les pays à revenu élevé, ce chiffre représente 16,4 % du PIB et, dans les pays à revenu moyen et à revenu inférieur en Afrique, il représente 2,5 % et 3,8 % respectivement, hors les dépenses de santé. Fondamentalement, les grandes variations des dépenses publiques en matière de protection sociale entre des pays ayant atteint des niveaux similaires de développement économique indiquent que des politiques favorables peuvent contribuer à améliorer la couverture sociale, même dans les pays les plus démunis (OIT 2021).

¹⁴ Schwettmann (2020).

¹⁵ OIT (2018).

¹⁶ Medina *et al.* (2017).

¹⁷ Ihejirika (2019).

¹⁸ EFlnA et PenCom (2014).



La coopérative de travailleuse-eur-s de la FIWON, au Nigéria, fournit un éventail de services, y compris des prêts à taux réduit. Cette photographie a été prise le 12 octobre 2021, lors du déboursement d'une aide financière pour la relance économique, avec le soutien de Streetnet International.

petit-e-s commerçant-e-s, soudeuse-eur-s et d'autres artisan-e-s. FIWON a été créée en 2010 ; toutefois le régime coopératif n'a été adopté qu'en mars 2017, au moment où des organismes publics et des assureurs privés indiquaient que l'adoption d'une structure coopérative lui donnerait accès au soutien matériel et financier de leur part. Les cadres dirigeants de FIWON ont accordé un intérêt particulier à la perspective – proposée par le gouvernement à l'époque – d'intégrer les travailleuse-eur-s de l'informel dans le Régime National de Retraite ; une promesse qui ne s'est pourtant pas encore matérialisée.

Le cadre juridique dans lequel opère la coopérative englobe des dispositions de la Constitution du Nigéria, la loi du pays sur les sociétés coopératives (*Nigerian Co-operative Societies Act*), les règlements dans la matière au niveau des États et le règlement interne de la propre coopérative. Celle-ci se compose de deux branches (l'une dans l'État de Lagos et l'autre dans l'État d'Osun) qui suivent des voies parallèles. Les deux branches comptent environ 800 membres, représentant seulement 0,03 % de la taille estimée de l'organisme constituant ;¹⁹ elles offrent des services divers aux membres. Le produit phare dans l'État de Lagos est un paquet d'épargne et de crédit, auquel se sont ajoutés plus récemment des plans d'acquisition de terrains et d'achat d'appareils ménagers. Le service phare dans l'État d'Osun est un plan d'acquisition de terrains, proposé en complément des paquets d'épargne et de crédit et d'assurance-maladie moins souscrits.

¹⁹ FIWON compte elle-même environ 25 000 membres à travers le pays, reparti-e-s dans 19 des 36 États. Contrairement aux membres de la coopérative, les travailleuse-eur-s inscrit-e-s seulement dans l'association-mère n'ont pas l'obligation de verser des contributions financières pour maintenir leur adhésion : leur appartenance à FIWON fonctionne principalement à travers leur adhésion à leurs associations professionnelles respectives.

De manière générale, la coopérative a connu un succès limité quant à son objectif déclaré d'étendre la protection sociale à ses membres. Une adhésion bien plus considérable a été atteinte grâce aux paquets d'amélioration économique qu'offrent les deux branches, notamment leurs plans d'épargne et de crédit et d'acquisition de terrains.

2.1.3. Gouvernance et gestion internes

La coopérative dispose d'une structure de gouvernance interne bien définie et d'une gestion transparente et compétente. Chaque branche a un conseil exécutif élu comprenant un·e président·e, un·e trésorier·ère et un·e secrétaire. Le suit un cadre intermédiaire qui accompagne le conseil dans l'exercice de ses fonctions.²⁰ La structure dirigeante de la branche au Lagos revient davantage aux hommes, en particulier aux membres de l'Association des techniciens automobiles du Nigéria, étant elle-même dominée par les hommes. Dans l'Osun, les femmes sont considérablement plus nombreuses au sein de la direction, de même que dans les rangs inférieurs.

Globalement, l'ensemble de membres de la coopérative est plus inclusif en termes de sexe et d'occupation : les femmes constituent 65 % des membres dans le Lagos et 70 % dans l'Osun. Les membres sont organisé·e·s dans des « rassemblements » (ou clusters) localisés – 13 au Lagos et 9 dans l'Osun – qui regroupent plusieurs métiers. Les coordinatrice·eur·s et les mandataires de chaque rassemblement se déplacent dans des secteurs désignés pour récupérer les cotisations des membres. Ce système de collecte porte-à-porte s'est avéré le modèle le plus efficace pour capter les cotisations, mais son potentiel a été contrecarré par une absence de fonds destinés au recrutement massif de mandataires. La mise en place d'une plateforme numérique de comptabilité en 2019 a boosté la crédibilité du système des mandataires itinérants, même s'il ne satisfait pas les besoins des membres, qui se sentent plus à l'aise en versant leurs cotisations en personne lors de réunions générales.

2.1.4. Modèle de financement

Lors de leur adhésion à la coopérative, les membres paient des droits uniques d'inscription de 1 000 nairas (NGN ou 2,60 USD). À part cela, la coopérative prélève 100 NGN (0,26 USD) par mois à titre de cotisation sur l'épargne des membres. Des revenus supplémentaires proviennent des intérêts des emprunts contractés par les membres, allant de 5 à 10 % sur une période de six mois. Étant donné que ces transactions impliquent des sommes généralement faibles, dont le flux est irrégulier, les revenus que génère la coopérative en interne restent souvent loin d'apporter les montants nécessaires à son fonctionnement. Une partie de cette insuffisance est indirectement compensée par les subventions de bailleuse·eur·s qu'obtient FIWON, l'organisation mère. Cela dit, ces dons financiers, provenant pour la plupart d'organisations internationales non gouvernementales, sont irréguliers et imprévisibles.

2.1.5. Partenariats clé

Nonobstant le niveau d'optimisme initialement élevé des cadres dirigeant·e·s, quant aux partenariats éventuels avec les fournisseurs d'assurances du secteur public et privé, la coopérative n'a guère réussi à établir des relations de travail avec ces assureurs. L'exception relativement mineure est le régime d'assurance maladie géré par la branche d'Osun, qui se relie au régime d'assurance maladie de l'État. Le lien avec ce régime public est toutefois purement administratif, car le gouvernement

²⁰ En principe, les cadres exécutifs et intermédiaires de FIWON sont des positions rémunérées ; dans la pratique, toutefois, les personnes occupant ces postes y travaillent bénévolement parce que la coopérative ne peut pas se permettre de les rémunérer.

n'apporte aucune contribution en espèces ni en nature pour soutenir les membres de la coopérative qui s'inscrivent au régime.

2.1.6. L'impact de la COVID-19

La coopérative a fourni une importante bouée de sauvetage pour ses membres pendant l'isolement social obligatoire imposé dans tout l'État de Lagos durant les premiers mois de la pandémie de la COVID-19.²¹ En l'absence d'une réponse coordonnée de la part du gouvernement, la coopérative s'est avérée la seule source d'aide pour les membres possédant des économies dans le régime. Temporairement assouplies, les règles d'emprunt ont permis aux membres de retirer tout ou une partie de leurs économies sans remplir les conditions habituelles. Au moins la moitié des membres dans cette branche ont profité de l'offre et environ 40 % ont retiré la totalité de leur épargne se trouvant dans la coopérative. La plupart ont consacré cet argent à l'entretien essentiel de la famille plutôt qu'à leurs activités commerciales, ce qui souligne l'urgence des besoins pendant cette période. Bien que l'on ne puisse pas surestimer l'importance du filet de sécurité fourni par l'épargne des membres, dans une telle situation d'urgence, l'impact net sur la liquidité de la coopérative a été négatif. Les cotisations ont diminué au lendemain de l'isolement social obligatoire, car les membres avaient du mal à relancer leurs activités commerciales. Le recrutement a également ralenti, de sorte que la coopérative s'est trouvée dans une situation financière affreuse.

2.1.7. Défis et opportunités

La coopérative rencontre un autre défi depuis sa création du fait que les fonds sont insuffisants. Le revenu généré grâce aux frais et aux cotisations que paient les membres reste minime, c'est le résultat d'un faible nombre de membres (seulement 800 dans l'ensemble) et de la précarité des revenus individuels des travailleuse·eur·s. Dans ce qui est devenu une situation paradoxale sans issue, le déficit perpétuel de financement que connaît la coopérative entrave les efforts de recrutement (complicant l'élargissement de la réserve de mandataires). Cela renforce ensuite le cycle du faible financement. Il est important de remarquer que la petite taille de la réserve de membres a fait obstacle aux efforts de la branche dans le Lagos pour se relier aux assurances privées – y compris celles qui gèrent le régime d'assurance maladie de l'État – puisque celles-ci comptent sur des volumes élevés pour couvrir leurs risques. Il existe une opportunité là-dessus de plaider en faveur d'un soutien de la part du secteur privé, au bénéfice de la coopérative, à court ou à moyen terme (par exemple, en offrant des avantages qui motiveraient des mandataires à rejoindre la coopérative et en faisant passer le mot par la publicité) et, ceci, compte tenu des bénéficiaires qui pourraient leur revenir à long terme s'il existe une réserve considérable de souscripteurs.

Dans le contexte du pays, un autre défi provient du faible niveau de confiance dans le système de coopératives, conséquence en partie d'une application laxiste des réglementations par les organismes publics. La coopérative de FIWON se démène sous ce poids généralisé de méfiance, malgré les tentatives remarquables de son cadre dirigeant pour la distinguer d'autres régimes, eux, moins crédibles. À cet égard, il existe une marge de collaboration entre la société civile et le ministère chargé des coopératives dans l'État, afin de créer un environnement propice qui est tout à fait nécessaire et, ceci, en faisant respecter les dispositions du cadre réglementaire. Parallèlement, il est possible de renforcer les efforts déployés par la coopérative pour combler le déficit de confiance à travers l'utilisation de plateformes numériques, en reliant ces efforts à d'autres opportunités pour approfondir l'inclusion financière, en particulier, des femmes plus âgées dans ses rangs. De plus, outre l'élargissement potentiel

²¹ L'isolement social obligatoire n'as pas été étendu à l'État d'Osun.

de l'accès à la protection sociale des membres de la coopérative, la mobilisation du soutien du secteur privé, en faveur des efforts visant à mettre sur pied un réseau plus vaste de mandataires (comme souligné ci-dessus), pourrait contribuer fortement à instaurer la confiance.

2.2. Ouganda : la coopérative d'épargne et de crédit des Entrepreneurs « boda-boda » de la région métropolitaine de Kampala (KAMBE SACCO)

2.2.1. La protection sociale et le secteur social dans le contexte national

Selon le Bureau de statistique de l'Ouganda, le chômage dans le pays plafonne autour de 9 % depuis 2012,^{22,23} avec la plus forte concentration parmi les jeunes (11 %) ²⁴ et à l'intérieur de la capitale, Kampala (21 %).²⁵ Parmi les personnes employées, 70 % travaillent dans le secteur informel, dont la production cumulée constitue 43 % du produit intérieur brut du pays.²⁶ Ces travailleuse·eur·s de l'informel se trouvent principalement dans le commerce, la manufacture, les services, la construction et les transports.²⁷ Constituant la cohorte la plus nombreuse et à la croissance la plus rapide de l'économie ougandaise, ces travailleuse·eur·s font partie intégrante du profil socioéconomique du pays.²⁸ En dépit de leur importance, néanmoins, les travailleuse·eur·s de l'informel ne sont pas pris·e·s en charge par les quelques programmes de protection sociale dans le pays.²⁹ Singulièrement, la Caisse nationale de sécurité sociale (*National Social Security Fund*) gère un programme de retraite, mais il ne s'adresse qu'aux travailleuse·eur·s dans les secteurs public et privé formels.³⁰ Dans l'absence d'opportunités économiques substantielles et de programmes robustes de protection sociale pour les travailleuse·eur·s de l'informel, leur vulnérabilité et leur pauvreté ne cessent d'augmenter.

Les conductrice·eur·s de taxi motos, appelé·e·s localement « boda-boda » opèrent dans ce contexte. Selon le ministère ougandais du Transport et des Travaux publics, les conductrice·eur·s *boda-boda* constituent la catégorie à la croissance la plus rapide dans le secteur des transports publics qui reste, lui, largement informel ;^{31,32} de sorte que ces conductrice·eur·s deviennent un groupe très important, à impliquer dans les problématiques d'emploi et de protection sociale. Leur croissance spectaculaire répond à des facteurs liés à l'offre et à la demande. Le relativement peu de barrières à l'entrée en fait une activité intéressante pour les jeunes sans emploi, surtout les hommes ; les défaillances énormes qui caractérisent les infrastructures du transport en commun ont fait des *boda-boda* le moyen de transport par défaut pour de nombreuses personnes habitant les banlieues. Mais malgré l'importante

²² UBOS (2016).

²³ UBOS (2021).

²⁴ NPC (2017).

²⁵ UBOS (2018).

²⁶ Cities Alliance (sans date).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Les dépenses publiques globales en matière de protection sociale sont faibles, de sorte que la portée de ces programmes reste très limitée. Selon Owori (2017), la moyenne des dépenses de santé per capita en Ouganda est de 56 USD, soit moins de la moitié qu'au Soudan et très loin de la prescription d'au moins 77 USD per capita préconisée par le propre pays.

³⁰ Site web de la Caisse nationale de sécurité sociale : <https://www.nssfug.org/>.

³¹ Plus de 80 % des personnes travaillant dans le système des transports publics du pays sont des travailleuse·eur·s de l'informel.

³² Selon les estimations des autorités de Kampala et du cadre exécutif de KAMBE, le nombre de conductrice·eur·s « boda-boda » varie entre 120 000 et 220 000.



Des femmes vendent des légumes et du poisson dans un marché en Ouganda, où des vendeuse·eur·s de nourriture et d'autres commerçant·e·s appartiennent à KAMBE SACCO, tout comme des conductrice·eur·s de boda-boda. Photo : Jonathan Torgovnik/ Getty Images/Images of Empowerment

fonction économique que réalise le secteur des *boda-boda*, les salaires sont faibles, les dépenses élevées et le travail précaire. De ce fait, les conductrice·eur·s sont hautement vulnérables aux chocs financiers, même minimes : une raison clé pour la création de KAMBE SACCO.

2.2.2. Cadre, formation et fonctionnement

Le secteur des *boda-boda* est devenu un point de contact politique en Ouganda, ayant évolué bien au-delà de ses origines, d'un moyen modeste de transport de personnes et marchandises à la frontière entre l'Ouganda et le Kenya,³³ à un bloc d'électeurs courtisés tant par le gouvernement que par les partis d'opposition. Les conductrice·eur·s s'organisent dans des associations afin de tirer le plus de bénéfices de ce patronage politique, surtout pendant la période électorale. L'association des *boda-boda* dans la région métropolitaine de Kampala (KAMBA, selon l'acronyme anglais) a fait ses débuts en 2013 comme une association de plus, à la suite d'une période marquée par l'instabilité civile et par une recrudescence de la criminalité qui a compromis la sécurité des conductrice·eur·s *boda-boda* opérant dans la ville. En 2015, KAMBA est passée sous l'égide du syndicat de transports et de travaux d'intérêt général (ATGWU, selon l'acronyme anglais),³⁴ lequel a aidé l'association

³³ D'où le surnom *boda-boda* (c.-à-d. « border to border » ou « de frontière à frontière »).

³⁴ L'ATGWU est une organisation autonome et démocratique sur la base du volontariat que détiennent, financent et opèrent des travailleuse·eur·s. Le syndicat compte actuellement plus de 6 000 membres dans des secteurs aussi variés que l'aviation civile, le transport routier, la sécurité privée, l'entretien des biens immobiliers et les services de soutien. De manière importante, le syndicat offre un soutien technique et administratif aux associations du secteur des transports publics cherchant à formaliser leur existence et leurs opérations. Le syndicat plaide également en faveur de la reconnaissance des associations de travailleuse·eur·s de l'informel au sein du mouvement ouvrier.

à s'inscrire en tant qu'entité formelle sous un nouveau nom (KAMBE) et à créer sa coopérative, KAMBE SACCO.

Dans le contexte de l'Ouganda, on entend par société coopérative d'épargne et de crédit, ou SACCO, une organisation bénévole dont le but est d'aider ses membres à épargner et à avoir accès au crédit à des taux d'intérêt au-dessous de ceux du marché. KAMBE SACCO est l'un de plusieurs régimes coopératifs opérant dans le secteur des *boda-boda* ; elle fonctionne suivant une structure hautement décentralisée, dont les membres sont repartis dans de multiples « étapes » dans les cinq divisions territoriales de la ville.³⁵ L'appartenance à KAMBE SACCO n'est pas réservée aux conductrice·eur·s *boda-boda* : plus de 20 % des membres sont des travailleuse·eur·s provenant d'autres secteurs dont l'intérêt premier est de profiter de l'offre financière de la coopérative.³⁶ Statutairement, KAMBE SACCO est régie par la loi sur les sociétés coopératives (*Cooperative Societies Law*), modifiée très récemment – en 2020. La coopérative a adopté la constitution et les statuts promulgués par le gouvernement ougandais, bien que le respect de ces statuts soit limité dans la pratique.

2.2.3. Gouvernance et gestion internes

L'existence de KAMBE en tant qu'association est antérieure aux fonctions propres d'une SACCO, de sorte que les arrangements tacites régissant la première ont la préséance sur le code écrit qui a créé la dernière. En effet, les premières tentatives pour instituer les meilleures pratiques d'une SACCO ont provoqué des disputes chez les cadres dirigeants, suscitant des tensions qui persistent encore à ce jour. Avant l'introduction de la SACCO, KAMBE disposait déjà d'une structure de gouvernance bien confirmée et organisée autour des étapes. Chaque étape a son propre cadre exécutif, comprenant un·e président·e, un·e secrétaire, un·e trésorier·ère, un·e secrétaire à la défense et un·e organisatrice·eur. Les leaders de commune (« parish leaders ») sont élu·e·s parmi les cadres exécutif·if·s au niveau des étapes, tandis que les dirigeant·e·s d'une division sont, à leur tour, élu·e·s parmi les cadres exécutif·if·s de commune. Un comité exécutif global de KAMBE, doté d'un secrétariat et cinq collaboratrice·eur·s à temps plein, est formé de représentant·e·s élu·e·s au niveau des divisions. La faiblesse de cette structure – et le point où elle va à l'encontre des principes démocratiques de la gestion d'une SACCO – est l'affinité que les cadres supérieur·e·s ont souvent pour l'influence politique, ce qui érode la confiance des membres quant à la capacité des dirigeant·e·s à représenter leurs intérêts.

La KAMBE dispose d'une réserve nombreuse de membres, avec plus de 60 000 travailleuse·eur·s (dont 10 000 sont des femmes).³⁷ Pour adhérer, les demandeuse·eur·s paient des frais uniques d'inscription d'un montant de 20 000 schillings ougandais (UGX, 5,46 USD). Les membres inscrit·e·s paient en plus une cotisation annuelle de 7 000 UGX pour renouveler la carte d'identification, mais leurs obligations s'arrêtent là : la participation au plan d'épargne est volontaire et l'accès à la plupart

³⁵ Les conductrice·eur·s *boda-boda* de la ville sont groupé·e·s en étapes, qui correspondent à des endroits précis et se voient accorder un parcours spécifique. Chaque étape compte généralement entre 15 à 20 conductrice·eur·s. Beaucoup d'étapes gèrent des SACCO et des régimes d'épargne volontaire, plus localisés et à plus petite échelle que la SACCO appartenant à KAMBE. Outre plateforme de coordination de l'épargne, les étapes apportent solidarité et sécurité à des conductrice·eur·s qui, autrement, seraient très vulnérables aux menaces externes.

³⁶ Celle-ci comporte des prêts à intérêts réduits et des services bancaires rendus plus accessibles grâce à une application mobile sur mesure de KAMBE.

³⁷ En général, les femmes qui rejoignent KAMBE ne sont pas impliquées dans l'activité de transport, mais elles remplissent une fonction essentielle en tant que vendeuses d'aliments, de vêtements et d'articles divers le long des routes et des étapes où opèrent les conductrice·eur·s *boda-boda* et les prestataires de services associés.

de prestations se fait sans remplir d'autres conditions. L'ensemble d'avantages qu'offre KAMBE varie et le prêt en espèces, mis en place par la coopérative, n'en constitue qu'une faible part. Les prestations principales que fournit KAMBE sont propres du métier de *boda-boda* dans le contexte ougandais. Elles englobent : assurer des prêts bancaires pour que les conductrice·eur·s puissent acheter une motocyclette ou un terrain ;³⁸ traiter les permis pour les conductrice·eur·s ; faire un suivi GPS des motos perdues ou volées ; représenter les conductrice·eur·s lors de litiges avec la police ou le public en général ; les aider en cas d'urgence ; promouvoir la santé et sécurité au travail parmi les conductrice·eur·s et accompagner celles·ceux qui ont subi des lésions ou une incapacité permanente, dans la reconversion de métier.

2.2.4. Modèle financier

Outre les frais d'inscription et de renouvellement payés par les membres, KAMBE génère des revenus supplémentaires grâce aux intérêts sur les prêts contractés, qui vont de 5 à 10 % sur six mois. Cependant, les recettes provenant de ces sources internes ne couvrent pas les dépenses et la coopérative SACCO se voit dans l'obligation de chercher des ressources supplémentaires en externe. Certains problèmes de liquidité rencontrés par KAMBE tiennent du non-respect des réglementations prévues pour les SACCO dans la constitution nationale et les arrêtés encore existants. Il est toutefois peu clair à quel point une application plus stricte de ces réglementations serait faisable ou avantageuse pour les membres de la coopérative. Il en est ainsi parce que, comme indiqué ci-dessus, le métier de *boda-boda* traversant la majorité de conductrice·eur·s est peu rémunéré et précaire. Même si d'habitude les conducteurs gagnent de l'argent de façon plutôt régulière, une pléthore de dépenses inhérentes au travail – telles que le remboursement de prêts bancaires, les versements dus aux propriétaires des motos, les primes d'assurance des motos, l'entretien et les réparations, l'essence, la place de parking, les pots-de-vin et les apports à d'autres plans d'épargne – réduit significativement leur revenu net.³⁹ Cela met en relief la pertinence ininterrompue des partenariats pour la viabilité de leur SACCO.

2.2.5. Partenariats clé

Tel qu'indiqué ci-dessus, KAMBE a reçu le soutien technique et administratif de l'ATGWU, le syndicat fédérateur pour les travailleuse·eur·s du secteur des transports en Ouganda, afin d'officialiser son statut et de s'inscrire en tant que SACCO. Un élément clé de l'aide apportée par ATGWU consistait à impliquer la KAMBE dans le dialogue social aux niveaux local, national et international.

Lors du lancement du plan, l'État avait promis de soutenir les membres de la coopérative dans tout le pays pour avoir accès à des prêts subventionnés par le gouvernement.⁴⁰ Celui-ci s'étant pourtant dérobé, les SACCO se sont trouvées avec un déficit financier impossible de réduire en recourant aux acteurs traditionnels du marché. À ce moment-là, une banque indigène de microfinance, ayant financé des plans de développement rural, la *Centenary Bank*, est intervenue en proposant, aux membres de KAMBE et d'autres coopératives admissibles, des prêts à taux avantageux. À ce jour, cette banque demeure le partenaire le plus stratégique pour KAMBE – non seulement en facilitant

³⁸ Uniquement 3 % des membres de KAMBE sont propriétaires des motos utilisées. Parmi ces membres, 20 % ont acquis leurs motos grâce à des prêts bancaires ou du leasing.

³⁹ Dans un échantillon de 30 conductrice·eur·s interrogé·e·s dans le cadre de cette étude, le revenu brut moyen par jour s'élevait à 45 000 UGX (12 USD), mais ce chiffre est réduit à 21 000 UGX après charges et obligations.

⁴⁰ En 2019, le gouvernement ougandais avait réservé l'équivalent de 133,7 USD millions pour un centre de soutien à la microfinance afin de faciliter le régime de prêts subventionnés.

l'achat des motos, mais aussi en encourageant l'inclusion financière des membres, ceci, grâce à une combinaison de services basés sur les mandataires plus les plateformes numériques de paiement. Quoique la portée du plan de crédit pour les motos reste limitée par rapport à la demande, le partenariat de la banque avec KAMBE a permis à de nombreux conducteur·eur·s d'acheter leur propre motocyclette et de travailler de manière indépendante, en les déchargeant des obligations caractéristiques envers les propriétaires des motos qui collectent les loyers.

En outre, KAMBE met en œuvre son programme de santé et sécurité au travail en partenariat avec la société civile et des organisations du secteur privé – ces dernières, étant d'habitude des acteurs importants dans l'industrie des transports, cherchent à faire preuve de leur responsabilité sociale. Parmi les offres, se trouvent des séminaires sur la sécurité des conducteur·eur·s et de l'équipement de protection gratuit – tel que des casques et gilets réfléchissants. Ces mesures, visant à renforcer la sécurité, sont particulièrement importantes pour les conducteur·eur·s qui, malgré les risques importants d'accidents au travail, souvent négligent d'utiliser l'équipement de protection pour diverses raisons.⁴¹

2.2.6. L'impact de la COVID à Lomé

Dans le but de freiner la propagation de la COVID-19 en Ouganda, le gouvernement a imposé des restrictions rigoureuses aux déplacements du mois de mars à juillet 2020. Les répercussions pour les conducteur·eur·s de *boda-boda* – dont les moyens de subsistance dépendent de la disponibilité d'un flux constant de passager·ère·s – ont été sévères. À peine un mois après les restrictions, beaucoup de membres de KAMBE avaient épuisé toutes les réserves à leur disposition et se sont donc tourné·e·s vers la SACCO pour obtenir de l'aide. Les membres qui possédaient des économies dans la coopérative avaient la possibilité de faire des retraits : une offre dont environ deux tiers des membres éligibles ont finalement profité. Les déboursements s'élevaient à 600 000 UGX en moyenne par personne, dont la plupart ont été destinés aux frais d'entretien de base plutôt qu'aux dépenses relatives au travail. Qui plus est, la SACCO a fourni une aide alimentaire discrétionnaire à ses membres partout dans la ville, ainsi qu'un appui financier aux membres gravement malades. Il est donc évident que la SACCO a constitué une source importante de survie pour beaucoup de membres pendant la pandémie, bien que ses ressources n'aient finalement pas été à la hauteur et ne soient pas parvenues à beaucoup de personnes en difficulté. Parmi les plus durement touché·e·s, se trouvaient des membres qui avaient contracté des prêts ailleurs, avant et pendant la pandémie, n'ayant aucun recours auprès de la SACCO, vues les difficultés à effectuer les remboursements. Pour autant, l'ampleur sans précédent des dépenses d'urgence pendant les restrictions liées à la pandémie a surchargé les finances de la coopérative au point de rupture, attisées celles-ci par le fort ralentissement des économies des membres et des remboursements de prêt, pendant et après l'isolement social obligatoire.⁴²

2.2.7. Défis et opportunités

Comme souligné ci-dessus, les dynamiques de pouvoir au sein de l'association KAMBE exercent une plus grande emprise sur la gouvernance interne, que celles exercées par les préceptes des SACCO introduites subséquemment : une raison, entre autres, qui explique la difficulté de gérer la SACCO conformément aux dispositions statutaires. En lien avec cela, la politisation du secteur des

⁴¹ Beaucoup de conducteur·eur·s se plaignent des casques, car trop lourds ou inconfortables, de mauvaise qualité ou trop chers.

⁴² En mai 2021, près d'un an après la fin des restrictions de déplacement, quelques membres avaient encore du mal à reprendre leurs habitudes d'épargne pré-pandémiques.

boda-boda compromet les objectifs de solidarité et d'autodétermination de la SACCO. À l'évidence, le simple fait d'apposer le label SACCO sur KAMBE n'a pas suffi à transformer la philosophie et les pratiques de l'association.

Il y a ici une occasion de tirer profit de la structure de base et l'étendue géographique de l'association en faveur de résultats plus démocratiques et inclusifs. Il existe également un degré de réflexivité, chez le cadre exécutif, et une conscience concernant l'existence d'écarts dans la façon dont est gérée la SACCO. Former ces cadres, à tous les niveaux (d'étape, de commune, de districts et de la ville), sur les principes de la gestion d'une SACCO, pourrait les aider à apprécier le potentiel de celle-ci pour autonomiser les membres de l'association tout entière. Les chiffres sont favorables à la croissance : avec plus de 60 000 membres, il est possible de construire une base financière solide à partir seulement des contributions régulières des membres. La pandémie a peut-être préparé les cadres dirigeants à ces changements, puisque le fait d'être confronté·e·s à la vulnérabilité accrue de leurs membres, pendant cette période, leur a fait prendre conscience de la différence qu'aurait pu faire, pour tout le monde, une SACCO gérée correctement. Outre la formation des dirigeant·e·s, des opportunités pour que les membres puissent échanger des connaissances permettraient à chacun·e de comprendre comment ses contributions peuvent améliorer les perspectives de la coopérative.

2.3. Togo : Mutuelle de protection des travailleuse·eur·s du secteur informel (MUPROSI)

2.3.1. La protection sociale et le secteur social dans le contexte national

Au cours des dernières décennies, le développement économique du Togo n'a pas été en mesure de rattraper la croissance démographique, entraînant des taux élevés de pauvreté et d'inégalité. À titre indicatif, 69 % des ménages ruraux du pays vivaient sous le seuil de pauvreté en 2015, la pauvreté et la vulnérabilité se concentrant dans les ménages dirigés par des femmes, dont les contraintes économiques sont encore plus importantes que celles des hommes chefs de famille.⁴³ Le taux de chômage officiel était de 3,4 % en 2015, mais le sous-emploi – l'emploi engageant les travailleuse·eur·s de manière sous-optimale ou les rémunérant insuffisamment ⁴⁴ – s'élevait beaucoup plus, à 24,9 %.⁴⁵ Le secteur informel, pour sa part, emploie 91 % de la population en âge de travailler,⁴⁶ dont la contribution au produit intérieur brut du pays est estimée entre 28 % et 40 %.⁴⁷

Outre les circonstances économiques difficiles, les services sociaux du pays se font rares et inégalement répartis. Comme indice, près de la moitié des ménages du pays n'ont pas accès à des soins de santé satisfaisants.⁴⁸ Il en est ainsi, même si le Togo est signataire de plusieurs textes importants consacrant le droit des citoyen·ne·s à la protection sociale, notamment la Déclaration universelle des droits de la personne, le Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) datant de 2003 et la propre Constitution du pays.

⁴³ World Bank (2020).

⁴⁴ OIT (sans date).

⁴⁵ Banque mondiale (2015).

⁴⁶ INSEED & AFRISTAT (2019).

⁴⁷ Medina *et al.* (2017).

⁴⁸ Banque mondiale (2015).

Le principal programme public d'assurance maladie est un régime contributif géré par l'Institut national d'assurance maladie du Togo (INAM).⁴⁹ De surcroît, des régimes privés d'assurance maladie opèrent dans le pays indépendamment. Mis ensemble, pourtant, ces régimes publics et privés ne prennent en charge que 6 % de la population et sont réservés aux travailleuse·eur·s dans le secteur formel.⁵⁰ Les travailleuse·eur·s de l'informel se trouvant sans assurance, les mutuelles de santé, gérées par des organisations non-gouvernementales, des syndicats de travailleuse·eur·s ou de groupes religieux, ont proliféré partout dans le pays. Actuellement, 29 mutuelles de ce type sont en activité et fournissent conjointement des prestations d'assurance maladie à environ 2 % de la population. Au-delà de leur participation directe dans la prestation d'assurance, les mutuelles ont popularisé auprès des citoyen·ne·s la notion des soins de santé comme un droit, créant ainsi une nouvelle demande de services sociaux. Toutefois, malgré leur importance, les mutuelles de santé ont traditionnellement fait l'objet d'une marginalisation de la part du gouvernement national et leur couverture ne cesse de reculer depuis quelques années.⁵¹ Les mutuelles y ont remédié en instaurant le Cadre national de concertation de la mutualité au Togo (CNCMUT) pour plaider en faveur de leur intégration dans le cadre national des prestations d'assurance maladie.

2.3.2. Cadre, formation et fonctionnement

La mutuelle de santé MUPROSI a débuté en 2005 en tant que majoration d'un système de tontine opéré par le Syndicat des vendeuse·eur·s de matériaux de construction du Togo, (SYVEMACOT), une association de travailleuse·eur·s provenant d'un quartier de Lomé, la capitale. Peu de temps après, la Fédération des travailleuse·eur·s du bois et de la construction du Togo (FTBC-Togo), l'organisme de coordination pour les travailleuse·eur·s de l'informel dans l'industrie de la construction, a commandé une étude de faisabilité afin de déterminer si la mutuelle était viable et la valeur qu'elle offrait à ses membres. En 2006, convaincue du potentiel de MUPROSI, la FTBC-Togo a pris le relais et s'est mise à officialiser les opérations de la mutuelle. Cette formalisation a consisté à mettre sur pied une structure administrative dédiée à la mutuelle et à adopter des règles et statuts pour régler ses activités.⁵² MUPROSI fournit de prestations d'assurance maladie directement à ses membres, en leur prélevant des cotisations et en couvrant la quote-part des services de santé dont bénéficient les souscripteurs de la base commune. Étant donné qu'il n'existe pas de cadre juridique régissant les mutuelles de santé dans le pays,⁵³ MUPROSI n'est officiellement reconnue qu'en tant qu'association inscrite, grâce à une législation qui date de l'époque coloniale. Cela laisse MUPROSI et d'autres mutuelles de santé dans un vide réglementaire, un vide que les membres du CNCMUT cherchent vigoureusement à combler en plaidant auprès du gouvernement.

⁴⁹ Il existe également des régimes de retraite à petite échelle, et gérés par la Caisse nationale de sécurité sociale et la Caisse de retraite du Togo.

⁵⁰ Le gouvernement a entrepris des mesures restreintes pour étendre la couverture de l'assurance maladie ces dernières années. En particulier, le programme « School Assur » fournit une assurance maladie sans frais aux élèves des écoles publiques et la Caisse nationale de finance inclusive étend l'assurance maladie aux citoyen·enne·s qui souscrivent des micro-prêts. Ces régimes s'appliquent à 32 % de la population en plus, mais la couverture offerte reste limitée et temporaire.

⁵¹ Le nombre total de personnes adhérant aux mutuelles de santé dans le pays est passé de 41 719 en 2014 à 25 013 en 2019.

⁵² Le financement de ce processus provient notamment d'une subvention que le FTBC-Togo avait initialement reçue pour lutter contre le HIV/SIDA, un fait qui souligne le potentiel du financement des bailleuse·eur·s de fonds pour viser un impact considérable.

⁵³ Le CNCMUT a exercé une pression importante sur le gouvernement togolais pour que celui-ci mette en œuvre certaines dispositions du règlement de l'UEMOA de 2009 sur la mutualité sociale, mais sans aucune incidence.

2.3.3. Gouvernance et gestion internes

En l'absence d'un cadre juridique pour réglementer les mutuelles de santé, MUPROSI a développé sa propre structure de gouvernance, qui comprend : une assemblée générale de la totalité de membres, investie de pouvoirs de décision en dernier ressort ; un conseil d'administration, à des fonctions administratives et représentatives du point de vue géographique ; un bureau exécutif, composé de membres élu·e·s par l'assemblée générale pour un mandat renouvelable tous les trois ans ; un comité de surveillance ; et des bureaux régionaux. La plupart des rôles sont sur la base du volontariat, à l'exception d'une poignée d'employé·e·s chargé·e·s du fonctionnement quotidien de la mutuelle. En principe, la structure de la mutuelle est démocratique et efficace ; dans la pratique, cependant, son incapacité à conserver du personnel clé à cause d'une grave pénurie de fonds a paralysé ses activités et l'a obligée à procéder à une réforme urgente.

Afin de s'inscrire auprès de la mutuelle, les demandeuse·eur·s paient des frais uniques non-remboursables à hauteur de 1 200 francs CFA (2,17 USD), plus la première cotisation mensuelle, fixée à 400 CFA.⁵⁴ On ne peut payer ses frais qu'aux bureaux de la mutuelle – une restriction qui s'applique depuis qu'une mauvaise gestion des fonds fut découverte. Depuis sa création, la mutuelle a enregistré 1 231 inscriptions (518 femmes et 713 hommes), la plupart dans l'agglomération de Lomé, couvrant également 4 269 ayants-droit. Chaque personne assurée et celles à sa charge ont le droit à un maximum de trois actes par an et l'obligation de couvrir une quote-part de 25 % des frais de services pour chaque acte de santé. Les nouveaux membres sont soumis à un délai de carence de trois mois avant d'avoir accès aux soins dans des centres de santé conventionnés, dont il ne reste plus que cinq depuis 2020, après avoir culminé à 27 les années précédentes. Inscrite dans le déclin général des souscriptions auprès des mutuelles de santé dans le pays, MUPROSI ne comptait que 20 membres à jour de leurs cotisations à la fin de chaque trimestre en 2020, alors que ce nombre s'élevait à 50 par trimestre en 2017.

2.3.4. Modèle de financement

MUPROSI rencontre des difficultés pour équilibrer son budget depuis plusieurs années. Des revenus extrêmement bas résultent de la baisse de souscriptions, conjuguée aux primes faibles. Suivant la structure du régime, 90 % des recettes annuelles devraient couvrir les prestations des membres, laissant un peu dans la réserve, alors que les 10 % restantes seraient consacrées aux coûts opérationnels. Cependant, les dépenses dépassent constamment les recettes – de 117 % en 2019.⁵⁵ À ce jour, la mutuelle subsiste grâce à la FTBC-Togo, sa bailleuse de fonds de longue date, qui couvre les coûts administratifs. Depuis 2016, cependant, la fédération connaît des défis de gouvernance et de financement à son tour, ce qui commence à entraîner des conséquences pour les opérations de MUPROSI. Rien ne dit combien de temps encore la FTBC-Togo sera en mesure de soutenir la mutuelle ni ce que deviendra celle-ci sans ce soutien absolument essentiel.

⁵⁴ Les cotisations reflètent la faible capacité de travailleuse·eur·s de gagner un revenu dans ce contexte : le salaire moyen par mois des travailleuse·eur·s de l'informel est de 17 700 CFA (30,85 USD), la moitié gagnant moins de 5 000 CFA.

⁵⁵ Les dépenses ont dépassé les recettes de 28 % et de 40 % en 2014 et 2015 respectivement.

2.3.5. Partenariats clé

Comme indiqué ci-dessus, la FTBC-Togo est la principale partenaire financière et technique de MUPROSI depuis que la première a accompagné la deuxième dans la formalisation de ses opérations en 2006. Outre l'orientation stratégique, la FTBC-Togo apporte également un soutien pratique indispensable, notamment en hébergeant MUPROSI dans ses locaux sans loyer et, jusqu'à récemment, en payant le salaire du seul effectif de la mutuelle. Celle-ci a également bénéficié indirectement des partenariats de la FTBC-Togo, comme dans le cas d'une subvention qu'a reçue la fédération initialement pour lutter contre le VIH/SIDA et qui a contribué à la création de MUPROSI.

De plus, MUPROSI a reçu l'appui de la WSM (We Social Movement), une organisation non gouvernementale internationale défendant les droits des travailleuse·eur·s dans l'économie sociale et solidaire. Le programme avec la WSM a duré environ deux ans et a principalement comporté du soutien technique, notamment : une formation à la gestion pour les membres du conseil de MUPROSI ; un accompagnement pour numériser les dossiers des membres ; des formations au service à la clientèle destinées aux prestataires conventionné·e·s de soins de santé ; et de la programmation visant à mieux faire connaître les avantages de la mutuelle. Cependant, le partenariat a pris fin en 2017 et aucun programme de suivi n'est prévu.

Un autre partenariat important fut établi entre MUPROSI et un groupe d'entreprises formelles du secteur privé de l'industrie de la construction. En 2016, il a commencé à donner ses fruits : notamment un engagement de fonds de la part du groupe pour construire un centre de santé de référence pour MUPROSI à Lomé.⁵⁶ Les travaux ont été pourtant interrompus à l'arrivée de la pandémie de la COVID-10 en 2020 et, à ce jour, ils ne sont pas encore repris.

2.3.6. L'impact de la COVID-19

Outre les répercussions de la COVID-19 sur les partenariats poursuivis par MUPROSI avec le secteur privé, la pandémie a aussi eu des retombées négatives sur le nombre de souscriptions auprès de la mutuelle. Les dirigeant·e·s de la mutuelle attribuent cette situation à leur capacité restreinte pour mieux se faire connaître auprès du public, vues les restrictions liées à la pandémie, qui rendent le recrutement encore plus compliqué que d'habitude. Résultat : une perte de revenus pour la mutuelle, même s'il est difficile de la quantifier. Cela peut paraître toutefois surprenant, mais la pandémie n'a pas semblé entraîner une baisse des cotisations mensuelles, payées par des membres engagé·e·s. Il reste à savoir, cependant, s'il y a eu un impact sur l'accès des membres aux soins de santé ou sur leur capacité à demander des prestations à la mutuelle pendant la période.

2.3.7. Défis et opportunités

Le défi le plus fondamental qu'affronte MUPROSI est l'absence d'un cadre juridique qui rendrait ses opérations légitimes. Dans la situation actuelle, la mutuelle n'a aucune autonomie ; elle ne peut pas fonctionner formellement en dehors de son affiliation à la FTBC-Togo. Les répercussions de ceci sur la capacité de la mutuelle à rentrer dans le cadre national de protection sociale sont majeures. Sous le couvert du CNCNMUT, la mutuelle a fourni des efforts concertés afin de jouer un rôle plus structuré sur la scène nationale, mais l'absence de statut juridique l'a rendu difficile. Un problème connexe tient du fait que le CNCNMUT a très peu d'influence sur le gouvernement, potentiellement limitant l'efficacité de

⁵⁶ Le coût total du projet est estimé à 100 millions de francs CFA (187 614 USD), dont 70 CFA millions avaient été décaissés avant l'interruption des travaux.

son plaidoyer. La société civile internationale et les organismes bailleurs de fonds ont ici une occasion d'apporter un soutien technique et stratégique en appui de la campagne continue de la coalition et, possiblement, d'engager des discussions bilatérales à ce propos avec le gouvernement du Togo.

Il semble que ces engagements politiques ne se font pas en vase clos : en 2018, le gouvernement a exprimé son intention d'assurer des soins de santé universels dans son Plan de développement national, même si celui-ci ne s'est traduit que par très peu d'actions. La stratégie d'élargissement actuelle consiste essentiellement à s'associer à des acteurs du secteur privé en faveur de régimes de micro-assurance, mais ceux-ci n'apportent que peu d'avantages au public et entraînent des dépenses publiques considérables. Le CNCMUT plaide en faveur du rôle des mutuelles de santé en tant que partenaires du gouvernement dans ces régimes. Cet arrangement renforcerait leur position et permettrait de prendre en charge une plus grande partie de la population cible. Puisque ces dynamiques locales sont déjà en place, il devrait être relativement simple d'identifier où un soutien externe serait le plus profitable.

Il est important de fournir un soutien aux activités de plaidoyer pour débloquer des ressources afin de résoudre les problèmes opérationnels auxquels MUPROSI est confronté, notamment le faible financement et l'insuffisance de personnel, celles-ci étant des questions interdépendantes. En effet, il n'y a plus de controverse au sein du CNCMUT par rapport à la nécessité d'avoir des actions reliant les membres aux ressources gouvernementales afin de les rendre viables et compétitifs d'un point de vue financier. En réglant d'autres problèmes de MUPROSI, celle-ci pourrait attirer davantage de membres et améliorer sa viabilité à court et moyen terme. Parmi ces problèmes : l'obstination de n'accepter de paiements que dans les locaux de la mutuelle, ce qui rend plus difficile, pour les membres, de payer régulièrement ; les fréquentes ruptures de stock de médicaments et la mauvaise prestation de services dans les centres de santé conventionnés ; et la chute abrupte du nombre de centres participants, ce qui limite les choix des membres. Tous ces facteurs ont contribué à une tendance à la baisse des souscriptions auprès de la mutuelle.⁵⁷ Il est possible d'apporter un soutien externe bien ciblé à chacun de ces problèmes, par exemple : en déployant des plateformes numériques de paiement en combinaison avec un système de mandataires itinérant·e·s afin de faciliter la transparence et les transactions ; en développant un système simple permettant la remontée de données et donc le suivi et l'évaluation des activités des centres de santé participants ; et en mettant en œuvre une campagne de communication bien conçue pour mieux faire connaître les avantages de la mutuelle auprès du public.

⁵⁷ Les inscriptions à la mutuelle sont passées d'un record de 196 personnes en 2007 à seulement 12 personnes en 2020.

3. Les facteurs favorables et défavorables à la protection sociale dans les pays à l'étude

Dans le cadre de la recherche menant à cette synthèse, WIEGO a élaboré un ensemble de « critères fondamentaux » pour évaluer l'efficacité des régimes de protection sociale dirigés par des travailleuse·eur·s, en se basant sur les idées récoltées du régime « VimoSEWA » en Inde,⁵⁸ et sur les conseils publiés par l'OIT sur la façon dont les programmes de protection sociale peuvent parvenir aux travailleuse·eur·s de l'informel.⁵⁹ Ces sept critères offrent un cadre d'analyse comparative des trois cas présentés dans cette étude, permettant de tirer des déductions plus solides – que ne le permettrait un seul cas – sur les facteurs favorables et défavorables à la protection sociale dans les contextes sous étude. Les critères sont développés tour à tour ci-après.

3.1. L'alignement avec les besoins des travailleuse·eur·s de l'informel

Aux fins de la présente analyse, il est utile de faire une distinction entre les régimes qui ont été instaurés dans le but d'une autonomisation économique, la protection sociale étant conçue comme un bénéfice accessoire (c.-à-d. FIWON et KAMBE), et la mutuelle de santé MUPROSI, destinée à fournir un seul service social. Il convient de souligner que, malgré les intentions des dirigeant·e·s à FIWON et KAMBE, de poursuivre les deux voies simultanément, il semble que la perspective d'autonomisation économique a constitué un moteur d'affiliation et de participation dans les deux régimes bien plus important que la promesse d'une protection sociale. À FIWON, les services de crédit et d'acquisition de terrains sont les offres de loin les plus souscrites, malgré la vive concurrence des régimes locaux de microfinances et d'épargne. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas une demande de services de protection sociale parmi les membres de FIWON : beaucoup de personnes, surtout celles qui approchent l'âge de la retraite, gardent l'espoir de pouvoir souscrire à des régimes d'assurance maladie et de retraite dans un avenir proche. Cela étant dit, la précarité qu'éprouvent les membres dans leurs moyens de subsistance a donné lieu au « biais du présent »⁶⁰ en faveur d'une amélioration matérielle, en reléguant les aspirations à la protection sociale au second plan. Beaucoup de membres ont l'impression de ne pas posséder assez de ressources pour suivre les deux objectifs de façon simultanée et de devoir donc prioriser. Par exemple, dans la branche de FIWON située dans l'État de l'Osun, où l'assurance maladie est disponible en même temps que le régime d'acquisition de terrains, les membres recherchent d'abord ce dernier et ensuite, si tel est le cas, s'inscrivent à l'assurance maladie.

La logique suivie à KAMBE se ressemble : les membres accordent beaucoup d'importance à l'achat d'un terrain ou d'une moto, possible dans le régime, ainsi qu'au capital social et la protection physique qui découlent de l'affiliation, mais cela ne s'est pas traduit par une revendication de protection sociale comme l'avaient envisagé les cadres dirigeant·e·s à l'origine. Il en est ainsi, nonobstant, le fait que KAMBE ait reçu un soutien nettement plus important de la part de partenaires du secteur privé, que celui obtenu par FIWON ou par MUPROSI.

⁵⁸ VimoSEWA est un régime d'assurance réussi sur le terrain et opéré par l'Association des Femmes Indépendantes.

⁵⁹ OIT (2019).

⁶⁰ Il s'agit de la tendance, observée par beaucoup de spécialistes de l'économie comportementale dans des contextes à ressources limitées, à surévaluer les récompenses à court-terme par rapport aux opportunités d'un gain à long terme (Cassidy 2018).

Il est révélateur que ce soit MUPROSI – la seule des trois entièrement dédiée à la prestation de services d'assurance maladie – la plus constante dans la poursuite de protection sociale pour ses membres, malgré les obstacles qu'elle rencontre. L'importance de se concentrer sur un seul objectif social est possiblement mis ainsi en évidence – même si, comme l'on a vu avec MUPROSI, il peut y avoir des conséquences pour le nombre et le revenu que ce type de régime est en mesure d'attirer. S'il est souhaitable, voire idéal, de combiner les objectifs d'autonomisation économique et de protection sociale dans un seul régime, une analyse effectuée pour l'OIT porte à croire, cependant, qu'un régime n'atteindra l'un ou l'autre objectif qu'en fonction de la valeur qu'y attachent les membres elles-eux-mêmes.⁶¹ Et ceci constitue une considération importante pour un régime tel que celui de FIWON, car celle-ci vise à étendre son dossier relatif à la protection sociale, en tirant parti des contributions d'un plus grand nombre de membres. Étant donné que les cotisations peuvent être utilisées pour répondre aux besoins quelconques des membres – y compris les besoins matériels clairement jugés importants – il n'y a aucune garantie qu'une augmentation du nombre de membres se traduise par des régimes de protection sociale mieux financés. Il convient toutefois de noter que le MUPROSI opère dans le contexte d'une tradition forte, bien qu'informelle, d'organiser la mutualité au Togo : un point à prendre en compte lorsque l'on tente de transférer ses enseignements aux contextes dans d'autres pays.

3.2. La construction de l'appropriation et la confiance chez les membres

Selon les Nations Unies,⁶² la structure coopérative optimale est censée engendrer un sentiment d'appropriation commune (*ownership*) et d'égalité de droits à la participation parmi les membres. Les notions qui en découlent sont essentielles au succès : la responsabilité collective et le contrôle démocratique. Elles ne peuvent être encouragées que dans un climat de confiance – parmi les membres et entre celles·ceux-ci et les cadres dirigeant·e·s.⁶³ Dans cet esprit, il est possible de discerner deux niveaux de confiance dans nos études de cas, correspondant au degré d'intégrité structurelle et d'efficacité opérationnelle, tous les deux manifestes dans chaque régime.

Parmi les trois régimes, FIWON a instauré la confiance au sein de ses rangs avec le plus de succès, malgré la méfiance qu'elle a héritée du contexte plus général. Cela montre qu'il est possible de combattre des préjugés historiques contre les régimes coopératifs, comme d'autres l'ont indiqué.⁶⁴ Le cas de FIWON met en lumière un moyen d'y parvenir : faire appel à des cadres dirigeant·e·s expérimenté·e·s et compétent·e·s, qui s'engagent à gérer ces régimes de façon transparente. En faisant cela, l'assentiment des membres est obtenu et le premier niveau de confiance déclenché, jetant des fondations solides pour le niveau suivant. L'OIT a également observé cette séquence et y a apporté des commentaires par rapport au potentiel qu'en termes de « contrôle social » génère un engagement en faveur de bonnes pratiques de gestion, afin de renforcer la transparence dans la gestion quotidienne des coopératives.⁶⁵

La direction de KAMBE, en revanche, n'a pas réussi à dissiper la méfiance que génère son implication dans la politique locale et nationale, malgré l'opportunité qu'offre le positionnement stratégique

⁶¹ Parnell (2001).

⁶² UNTFSS (2020).

⁶³ OIT (2001).

⁶⁴ Parnell (2001).

⁶⁵ OIT (2001).

de l'organisation au niveau communautaire. Au début, les membres souhaitent véritablement participer, mais leur enthousiasme diminue lorsqu'il est évident que la structure de gouvernance de l'organisation est mise en péril, semant le doute sur la protection de leurs investissements dans le système coopératif. Les lacunes de la gouvernance interne sont aggravées par l'incapacité des autorités gouvernementales correspondantes à faire respecter le code réglementaire en vigueur. Mais le cas de FIWON, là aussi, montre que de bons mécanismes de gouvernance interne peuvent contrer les problèmes liés à l'absence d'une surveillance officielle ; il faut une structure de direction compétente pour que ces mécanismes soient, à leur tour, institués et appliqués.⁶⁶

MUPROSI a débuté, semble-t-il, avec un haut degré de contrôle social et confiance parmi ses membres ; cependant, ce capital social est en déclin à cause de la prolifération de problèmes structurels et opérationnels au sein de la mutuelle. Paradoxalement, parmi les trois régimes, c'est KAMBE qui a réussi à assurer le plus haut degré d'efficacité opérationnelle, grâce au déploiement de la technologie, conjugué à l'activité répandue des mandataires. Cela dit, l'efficacité du système coopératif reste limitée, en partie, parce que les souscripteurs éventuels se découragent du fait qu'il ne soit pas évident que la structure défendra leurs intérêts. Cela renforce l'observation selon laquelle la confiance et le sentiment d'appartenance au niveau de la structure sont fondamentaux pour réussir au niveau opérationnel.

3.3. Le rôle de l'éducation, l'information et la conscience

Il peut s'avérer possible de travailler sur certains problèmes, associés à la confiance, à travers des programmes d'information et de sensibilisation destinés tant aux cadres dirigeant·e·s qu'aux membres des régimes de cette étude. Un élément clé pour sensibiliser les dirigeant·e·s est la nécessité de renforcer leur capacité à adhérer aux systèmes formels de manière transparente, tout particulièrement au sein du secteur public. Alors que les cadres dirigeant·e·s de MUPROSI et de FIWON semblent suffisamment compétent·e·s à cet égard – alors même qu'à ce jour leur compromis n'a pas encore donné ses fruits – les cadre dirigeant·e·s de KAMBE ont besoin de soutien. Pour les dirigeant·e·s de KAMBE, l'approche transactionnelle de leurs relations avec le gouvernement, qui aliène les membres, est devenue tellement normalisée qu'une campagne d'information ciblée serait nécessaire. Une telle campagne aurait pour but de les familiariser avec les principes de contrôle démocratique et de propriété conjointe sous-entendus dans la structure coopérative et les dispositions réglementaires propres au contexte. Sensiblement, il faudrait que la campagne montre les bénéfices d'abandonner le statu quo, tant aux cadres dirigeant·e·s qu'aux membres de l'organisation. Il serait décisif que cette campagne mette en place une structure de gouvernance plus claire accordant à la SACCO – la coopérative de l'organisation – le niveau d'autonomie dont elle a besoin pour opérer en toute transparence.

Pour les membres, il est essentiel de mieux connaître les bénéfices de participer activement à un régime coopératif/mutualiste géré de façon compétente : un objectif qui peut s'avérer encore plus efficace s'il est mis en balance avec des explications sur les coûts de la non-participation, ainsi que sur la protection sociale dans son ensemble, et les éléments moteurs de l'exclusion des travailleuse·eur·s de l'informel. Aucun de ces trois régimes, ici à l'étude, n'a réussi à tenir les membres informé·e·s et engagé·e·s de cette manière. Les cadres dirigeant·e·s, particulièrement à FIWON, maîtrisent bien la logique derrière une coopérative et comment celle-ci s'inscrit dans le discours plus vaste autour de la protection sociale des travailleuse·eur·s, mais ces cadres n'ont pas réussi à

⁶⁶ Parnell (2001).

communiquer ces informations aux membres d'une manière efficace. KAMBE et MUPROSI semblent avoir des mécanismes de sensibilisation relativement bien développés au niveau communautaire, mais cela s'avère insuffisant pour persuader les sceptiques d'investir : une démonstration du fait que la sensibilisation ne remplace pas l'instauration de la confiance.

3.4. Équilibre entre la viabilité financière de la coopérative et l'accès des travailleuse·eur·s au régime

Les trois régimes, ici à l'étude, font preuve d'un haut degré de souplesse lorsqu'il s'agit d'établir et d'appliquer les conditions de paiement des cotisations et des contributions qu'apportent les membres. Leur tendance à augmenter cette flexibilité, plutôt qu'à la réduire, en réponse à la pandémie de la COVID-19 – et ceci en dépit des conséquences financières pour la collectivité – témoigne de l'engagement des cadres dirigeant·e·s à rendre les avantages de l'affiliation largement accessibles aux travailleuse·eur·s. Cependant, les hauts niveaux de flexibilité sont au-dessous de ce que les travailleuse·eur·s attendent (par exemple, beaucoup de membres de FIWON expriment une préférence pour des régimes concurrents, en partie à cause des procédures de sauvegardes instituées par ces coopératives pour conserver un certain niveau de liquidité). Alors, les régimes courent constamment un risque d'insolvabilité en raison des faibles revenus provenant des contributions des membres. Le cas de MUPROSI sert d'exemple extrême quant à la menace que posent les faibles seuils de cotisations pour la viabilité à long terme ; en effet, dans ce cas, le statu quo est jugé tellement insoutenable que les cadres dirigeant·e·s ont proposé d'augmenter de 50 % la cotisation mensuelle fixe, de 400 CFA actuellement.⁶⁷

La situation, dans les trois cas, met en relief l'impératif, souligné par l'OIT, de garantir des ressources provenant du financement externe « compatissantes » envers les coopératives dirigées par des travailleuse·eur·ss.⁶⁸ Il est évident que KAMBE et MUPROSI ont reçu ce genre de soutien – surtout de la part du secteur privé – bien plus que FIWON, même si d'énormes déficits de financement subsistent pour les deux premières. Ce soutien est indispensable sous l'angle de l'équité et la solidarité nationale, étant donné que les travailleuse·eur·s de l'informel figurent parmi les plus démunis dans les trois pays.⁶⁹

3.5. Surmonter les obstacles administratifs à l'accès

Comme souligné ci-dessus, KAMBE – avec l'appui important d'un partenaire stratégique du secteur privé – a connu le plus grand succès dans la réduction des obstacles administratifs à l'accès de ses membres. Le régime y est parvenu grâce à une stratégie à double tranchant comprenant un vaste réseau de mandataires et des points de transaction accessibles, reposant sur la technologie. Voilà la portée que FIWON considérerait possible si elle parvenait à obtenir le soutien externe visé. Entre-temps, elle doit toutefois se contenter d'une poignée de mandataires éparpillé·e·s entre ses rassemblements et de la plateforme numérique de comptabilité qu'elle a développée dans le but d'améliorer la transparence des transactions.

Les obstacles à l'accès les plus importants se trouvent à MUPROSI, où les membres ont l'obligation de verser leurs contributions en personne aux bureaux de la mutuelle et, ceci, depuis la dissolution

⁶⁷ Ceci porterait les cotisations mensuelles à 600 CFA, soit 1 USD, un chiffre encore faible en termes absolus.

⁶⁸ Parnell (2001, p.50).

⁶⁹ OIT (2001).

du système de mandataires itinérant·e·s il y a plusieurs années. Il serait possible de relancer ce système de mandataires et d'établir une plateforme numérique pour contrôler les pratiques frauduleuses. Cependant, au vu des expériences de KAMBE et de FIWON, les plateformes technologiques, conçues pour faciliter l'accès, peuvent devenir un obstacle à la participation, là où les niveaux d'inclusion numérique des membres sont faibles. À KAMBE, les efforts déployés par les cadres dirigeant·e·s pour lancer leur propre application mobile VTC, ont été rendus vains lorsqu'on a pris conscience que beaucoup de membres du régime ne possédaient même pas un smartphone et n'utilisaient pas de plateformes numériques dans leur vie quotidienne. D'une façon similaire, à FIWON, la plateforme numérique de comptabilité mentionnée ci-dessus, est sous-utilisée car beaucoup de membres, surtout les femmes plus âgées, n'effectuent pas habituellement de transactions via les canaux numériques associés à la plateforme.

La leçon à en tirer est que toute tentative visant à réduire les obstacles à l'accès, en se servant de la technologie, doit être complétée par des plans d'autonomisation des travailleuse·eur·s, à travers des initiatives d'inclusion numérique. Plus important encore, les expériences des membres dans les trois régimes indiquent qu'il est nécessaire de mettre à disposition une multitude de plateformes d'accès pour que les membres puissent choisir celles qui sont adaptées à leur situation. Il faudra également des investissements substantiels pour atteindre cet objectif, mais, comme l'illustre KAMBE, il est possible d'y parvenir avec le bon type de soutien.

3.6. Intégration du régime dans un programme plus large

Les trois régimes reconnaissent la nécessité de s'associer à des initiatives publiques et privées pour exploiter leur potentiel ; toutefois, ils ne sont pas parvenus à une telle intégration dans des régimes plus larges, provoquant des conséquences négatives sur leur portée et leur efficacité.

Les expériences de FIWON et de MUPROSI mettent en évidence les possibles conséquences de ne pas parvenir à relier un régime dirigé par des travailleuse·eur·s à des initiatives plus larges et mieux dotées en ressources – publiques dans ces deux cas – malgré tous leurs efforts. Le régime de FIWON reste largement détaché du paysage plus large de la protection sociale, alors même que ses dirigeant·e·s plaident depuis longtemps en faveur de l'intégration des travailleuse·eur·s de l'informel dans les programmes aux niveaux fédéral et des États. En particulier, les consultations qui devaient aboutir à l'intégration de ces travailleuse·eur·s dans le plan national de retraite sont tombées à l'eau. Les efforts visant à relier le régime à ceux d'assurance maladie des États ont également produit des résultats moins que satisfaisants : la branche dans l'Osun ne bénéficiant d'aucune contribution de la part des pouvoirs publics et celle dans le Lagos se tournant vers le secteur privé pour subventionner son plan d'intégration. Plus précaire encore est la situation de MUPROSI : sans un fondement juridique pour travailler, la mutuelle ne peut se relier à aucune initiative publique. Le plaidoyer commun, mené sous l'égide du CNCMUT, n'a pas encore porté ses fruits, de sorte que MUPROSI et les autres mutuelles de santé sont menacées par la désintégration.

Il ressort de ces cas que le fait – de ne pas avoir encore atteint un niveau requis d'intégration – ne répond pas à une incapacité ou une absence d'efforts de la part des cadres dirigeant·e·s et défenseuse·eur·s des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s. Un problème fondamental semble être que les acteurs institutionnels n'ont pas les compétences ou la volonté de coordonner et régulariser les liens requis – une fonction identifiée par l'OIT comme étant cruciale au progrès dans

les paysages, toujours plus fragmentés et diversifiés, de la protection sociale des pays du Sud.⁷⁰ Comme examiné dans une section ci-après, il est essentiel de créer des liens et des systèmes de soutien alternatifs pour les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, tout en poursuivant le plaidoyer pour leur intégration dans les cadres de protection sociale à l'intérieur des États.

3.7. Suivi et évaluation

Une étude portant sur la capacité de suivi et d'évaluation suppose pour que des données de qualité (et les pratiques de collecte de données associées) sont disponibles. En réalité, les trois régimes analysés ont connu des niveaux différents de succès quant au registre de données. KAMBE semble posséder le système de documentation le moins développé parmi les trois, étant donné la division floue qui existe entre la SACCO et l'association plus large. La FIWON vient juste de systématiser ses opérations de collecte de données de base de ses membres, mais elle tient de bons registres financiers. MUPROSI semble avoir globalement la meilleure tenue de registres, avec sa capacité à suivre la trace des inscriptions, des contributions des membres, des recettes et des dépenses.

Cela dit, la disponibilité de données de qualité ne se traduit pas automatiquement par une haute performance : FIWON, par exemple, semble avoir fait preuve de plus d'adaptabilité et de réactivité envers les besoins de ses membres, avec des données moins parfaites que celles de MUPROSI.⁷¹ Pourtant, tous les régimes gagneraient à introduire des pratiques de suivi et d'évaluation simples et efficaces, car cela pourrait encourager la responsabilité et, en même temps, donner confiance à un plus grand nombre de membres pour y investir. Il faudra des formations spécialisées à cet effet. Comme l'énonce l'OIT, les transactions financières effectuées dans le cadre d'une mutuelle comportent un haut niveau de complexité⁷² et les compétences nécessaires pour les gérer de façon efficace ne devraient pas être tenues pour acquies. La nécessité d'améliorer les pratiques de suivi et d'évaluation doit rester au cœur des considérations, lorsque l'on tente d'élargir la couverture et la portée des régimes respectifs.

⁷⁰ OIT (2001).

⁷¹ Par exemple, se basant sur les commentaires des membres, le système de collecte de FIWON a évolué au point au point que l'on peut actuellement effectuer les transactions avec une relative aisance et transparence, alors que MUPROSI lutte toujours pour équilibrer ces exigences au bénéfice de ses membres.

⁷² OIT (2001).

4. D'autres facteurs favorables et défavorables à la protection sociale dans les cas à l'étude

Au-delà des critères élémentaires expliqués ci-dessus, le degré de diversité au sein de chaque régime et l'impact de la COVID-19 sur leurs perspectives demandent une réflexion.

4.1. Diversité de l'ensemble des membres

Selon l'OIT, une caractéristique essentielle de l'économie formelle, qui doit être prise en compte lors de la conception d'un régime mutualiste de protection sociale, est la « grande » diversité des travailleuse·eur·s impliqué·e·s.⁷³ Trois dimensions pertinentes de diversité chez les travailleuse·eur·s peuvent être observées à partir de nos cas d'étude : démographique (l'âge et le sexe en particulier), professionnelle et géographique (à l'intérieur des villes, où se concentrent le commerce et l'industrie, mais aussi entre les villes et les régions reculées, à des activités plus agraires⁷⁴).

Les études de cas montrent comment la diversité géographique et professionnelle – ou l'absence de celle-ci – s'entrelace : les trois régimes ont été entrepris par des travailleuse·eur·s dans des secteurs traditionnellement dominés par les hommes (c.-à-d. les transports et la construction) et l'héritage de cet origine se traduit par une faible proportion de femmes parmi les membres et/ou les cadres dirigeant·e·s. Ce déséquilibre des sexes implique que la croissance potentielle des régimes reste limitée, par rapport tant au nombre maximal de membres susceptibles de les intégrer qu'aux sortes d'avantages que les régimes peuvent fournir. Ces régimes montrent bien à quel point il est difficile de tirer parti de la diversité inhérente à l'économie informelle, pour que des régimes de protection sociale opèrent avec succès ; toutefois, comprendre comment les dynamiques de l'âge, le sexe et le métier interagissent au sein de chaque régime peut améliorer la performance.

Alors même que les travailleurs gagnent d'habitude plus que les travailleuses,⁷⁵ celles-ci sont plus susceptibles que les hommes d'économiser et d'investir dans leur propre protection sociale et celle de leurs enfants.⁷⁶ FIWON, où les femmes (ainsi que les personnes plus âgées) s'intéressent plus que les hommes à s'inscrire à l'assurance maladie ou à des plans de retraite, en est la preuve. Le risque de ce segment démographique – avec une plus faible capacité à gagner un revenu, mais aux besoins de soins plus élevés – serait atténué si un grand nombre de jeunes hommes, en particulier, souscrivaient aux mêmes régimes. Par ce biais, l'accès aux services sociaux – à l'assurance maladie en particulier – pourrait être subventionné au bénéfice des personnes qui en ont le plus besoin, contribuant à atteindre l'objectif de solidarité du système. Il est intéressant de noter que le succès relatif, qu'a enregistré le régime d'assurance maladie dans l'Osun, a eu lieu dans un contexte où les femmes ont joué un rôle plus actif dans la direction et dans l'organisation que dans les autres régimes. L'aspect essentiel à relever est le fait que des facteurs démographiques et professionnels se combinent, de différentes façons et à plusieurs niveaux, pour rendre les régimes de protection sociale à la fois accessibles et viables.

⁷³ OIT (2001).

⁷⁴ OIT (2002).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ OIT (2001).

En conséquence, les trois régimes devraient chercher à attirer davantage de membres et, ceci, en vue d'en augmenter la diversité démographique et professionnelle, spécialement s'ils veulent améliorer les chances d'inclure des plans de protection sociale dans leurs régimes de prestations. L'importance d'avoir une réserve de membres diversifiée est d'autant amplifiée pendant les crises économiques, tel qu'on l'a observé, dans les trois cas, à partir des retombées de la COVID-19. À KAMBE, tout particulièrement, des salaires uniformément faibles ont historiquement limité la capacité d'épargne des conductrice·eur·s de *boda-boda*, les plus nombreux dans le régime, contraignant par la suite la capacité du régime à aider ses membres à faire face aux difficultés causées par la pandémie. KAMBE montre bien les limites de régimes non-diversifiés, indépendamment de la force des membres, laquelle, dans ce cas, semble avoir été soutenue par un fort sentiment de solidarité professionnelle au sein du secteur des *boda-boda*. Bien que la solidarité puisse encourager l'association d'un grand nombre de travailleuse·eur·s dans le même métier, il est possible que cela ne se traduise pas par la viabilité financière des régimes de protection sociale, faute de subventions croisées rendues possibles par la diversité professionnelle.

Au sujet de la diversité géographique, la plupart de membres des trois régimes habitent dans et autour des villes clé dans leurs pays respectifs. Cependant, il existe une réserve considérable de travailleuse·eur·s de l'informel en dehors de ces centres économiques, y compris les communautés agraires, où les régimes pourraient attirer davantage de membres.⁷⁷ Pour atteindre ce degré de dispersion géographique, pourtant, des niveaux plus élevés de coordination sont nécessaires, au-delà des capacités actuelles des régimes. MUPROSI est la preuve de cette insuffisance : elle a connu un reculement dans sa portée géographique dans l'espace de quelques années en partie à cause d'une mauvaise gestion. La KAMBE, dont la portée est nonobstant limitée à la métropole de Kampala, a très peu fait pour coordonner les branches, dans une structure très fragmentée. À l'inverse, FIWON n'a pas été en mesure d'accroître son empreinte géographique car elle n'a pas trouvé un moyen de transposer son modèle de gestion, au-delà des États de Lagos et d'Osun. Dans les faits, tout plan d'expansion de la couverture géographique des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s a besoin d'un soutien en matière des compétences et des ressources qui seraient indispensables pour maintenir la croissance et la décentralisation qui probablement en résulteraient.

4.2. L'impact de la COVID-19

Les Nations Unies ont décrit la pandémie comme la pire crise globale depuis la Seconde Guerre mondiale.⁷⁸ La dévastation a été ressentie dans toute la planète, mais il est largement reconnu que la pandémie et ses retombées ont frappé de façon disproportionnée les groupes vulnérables, notamment les deux milliards de personnes dans un emploi informel partout dans le monde.⁷⁹

Les travailleuse·eur·s faisant partie des régimes étudiés – particulièrement KAMBE et FIWON et leur orientation vers l'épargne – révèlent des degrés variables de protection, soulignant l'importance d'un filet de sécurité, auquel avoir recours en cas de crise. Ce discours confirme le rôle historique que les coopératives et les organisations d'entraide ont joué, depuis plus de 150 ans, pour aider les

⁷⁷ OIT (2002).

⁷⁸ UNTFSSSE (2020).

⁷⁹ Au niveau mondial, on estime que le revenu des travailleuse·eur·s de l'économie informelle a chuté de 60 % pendant le premier mois de la pandémie, étant donné que les mesures restrictives déployées dans de nombreux endroits ont perturbé le cycle des salaires journaliers dont dépendent de nombreux travailleuse·eur·s. D'après les projections, des pertes de revenus plus importantes, allant jusqu'à 81 %, auront lieu dans les économies en développement d'Afrique et d'Amérique latine (UNTFSSSE 2020).

populations touchées à s'adapter aux différents types de crise.⁸⁰ Ces études mettent également en évidence comment l'expérience directe de la COVID-19 a donné lieu à une prise de conscience aigüe, parmi les travailleuse-eur-s, sur la nécessité d'une protection sociale, même s'il n'est pas encore clair si cela se traduira par des taux plus élevés de souscription aux régimes. Il est important de signaler que nous avons constaté des conséquences problématiques, issues de la réactivité des régimes par rapport aux besoins des membres, et menaçantes pour la survie des régimes dans le présent ainsi que pour leur viabilité à long terme. On peut dire qu'à cet égard la crise a favorisé et, à la fois, entravé certains aspects de la protection sociale dans les contextes de ces études de cas.

Également d'intérêt est l'impact potentiel que les expériences des régimes ont eu, pendant la pandémie, sur la perception et les attentes des travailleuse-eur-s concernant la protection sociale en général. Cela revête de l'importance, car les problèmes de pauvreté, d'inégalité et de vulnérabilité, précédant la pandémie, deviennent plus visibles encore à la suite de cette crise, ce qui rend les actions sur la protection sociale des travailleuse-eur-s de l'informel plus cruciales que jamais.⁸¹ Ces études mettent également en évidence comment l'expérience directe de la COVID-19 a donné lieu à une prise de conscience aigüe, parmi les travailleuse-eur-s, sur la nécessité d'une protection sociale, même s'il n'est pas encore clair si cela se traduira par des taux plus élevés de souscription aux régimes. Il est important de signaler que nous avons constaté des conséquences problématiques, issues de la réactivité des régimes par rapport aux besoins des membres, et menaçantes pour la survie des régimes dans le présent ainsi que pour leur viabilité à long terme. On peut dire qu'à cet égard la crise a favorisé et, à la fois, entravé certains aspects de la protection sociale dans les contextes de ces études de cas.

Également d'intérêt est l'impact potentiel que les expériences des régimes ont eu, pendant la pandémie, sur la perception et les attentes des travailleuse-eur-s concernant la protection sociale en général. Cela revête de l'importance, car les problèmes de pauvreté, d'inégalité et de vulnérabilité, précédant la pandémie, deviennent plus visibles encore à la suite de cette crise, ce qui rend les actions sur la protection sociale des travailleuse-eur-s de l'informel plus cruciales que jamais.⁸² Dans les pays à l'étude, la notion de se relier à des possibilités de soutien externe est, par conséquent, et non moins, pertinente pour la viabilité de ces types de régimes.

⁸⁰ Parnell (2001).

⁸¹ UNTFSSSE (2020).

⁸² *Ibid.*

5. Enseignements plus généraux pour les régimes de protection sociale dirigés par des travailleuse·eur·s

L'analyse ci-dessus a mis en évidence des facteurs intrinsèques à ces régimes, qui ont augmenté ou limité leur performance dans diverses facettes. Nous examinons maintenant des facteurs dans l'environnement opérationnel qui exercent une influence sur ces régimes, en vue de favoriser des liens plus productifs entre les régimes et les acteurs clés présents dans chaque contexte. Les leçons sont tirées principalement de cette synthèse. Le cas échéant, elles sont juxtaposées à des enseignements des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, issus d'autres contextes, spécialement ceux identifiés dans une étude récente portant sur des coopératives de garde d'enfants au Brésil, en Inde et au Guatemala publiée conjointement par l'OIT et WIEGO.⁸³ L'intention de ces enseignements est de façonner le travail de plaidoyer autour de la protection sociale entrepris dans les contextes de cette étude, mais aussi dans d'autres contextes à des environnements opérationnels similaires.

5.1. Un contexte favorable à l'action publique et politique est fondamental pour la croissance

Situés à un niveau par-dessus la dynamique micro des régimes analysés, des cadres d'action publique opèrent dans chaque pays, en favorisant ou en entravant l'innovation et l'adaptabilité aux besoins de protection sociale des travailleuse·eur·s. L'OIT a identifié ceci comme étant le critère le plus important pour déterminer la viabilité des organisations dirigées par les travailleuse·eur·s.⁸⁴ L'indispensabilité de cadres politiques « positifs » est probablement plus évidente dans le cas de MUPROSI, au Togo, où la survie des mutuelles de santé dirigées par des travailleuse·eur·s, dans le paysage de la protection sociale, est menacée par l'absence d'un cadre juridique soutenant leurs opérations dans le pays.

Cela dit, même là où un tel cadre est en place, de subtils préjugés d'attitude peuvent rendre le contexte politique défavorable à la croissance de régimes dirigés par des travailleuse·eur·s.⁸⁵ Au Nigéria, par exemple, où les relations entre les pouvoirs publics et les travailleuse·eur·s de l'informel sont tendues,⁸⁶ les tentatives de FIWON d'engager l'État en tant que partenaire dans ses régimes ont échoué plusieurs fois. On pourrait dire que la proposition de FIWON auprès du gouvernement a échoué parce qu'elle exigeait d'abandonner les méthodes clientélistes⁸⁷ d'engagement de travailleuse·eur·s, auxquelles les acteurs institutionnels sont habitués dans ce contexte.⁸⁸ Ceci est arrivé chez KAMBE en Ouganda : dans une atmosphère générale de méfiance entre les pouvoirs publics et l'industrie des *boda-boda*, un segment de cette dernière a fait l'objet de petits intérêts politiques, qui ont en fait détruit la logique de solidarité et de coopération sous-jacente au

⁸³ OIT et WIEGO (2018).

⁸⁴ Parnell (2001).

⁸⁵ OIT (2001).

⁸⁶ Nwaka (2005).

⁸⁷ Le clientélisme désigne une forme subversive et transactionnelle de relations entre l'État et les citoyen·ne·s, dans laquelle les acteurs politiques utilisent des récompenses matérielles ou la peur d'une punition pour obtenir un soutien électoral – d'habitude menée par un groupe restreint et généralement au détriment du bien public (Stokes 2011).

⁸⁸ Meagher (2011).

mouvement de travailleuse·eur·s. Les expériences des trois régimes étudiés soulignent la nécessité de faire attention aux différents aspects des environnements d'action publique et politique, qui pourraient ébranler la capacité à prospérer des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, sans tenir compte de leurs mérites individuels.

5.2. En l'absence d'un soutien d'action publique et politique, les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s peuvent encore progresser

Il ressort de la description ci-dessus que tous les régimes étudiés sont en mesure de faciliter des avantages importants aux membres, malgré les environnements politiques hostiles dans lesquels ils opèrent. C'est la décision prise par les cadres exécutifs de FIWON, de s'aventurer à leur compte après les déceptions vécues quant aux acteurs publics (ainsi que privés), qui a rendu possible la création de la coopérative. Ces cadres parlent de cette expérience comme un effort de ne pas se faire d'« illusions », par rapport aux chances d'obtenir l'adhésion du gouvernement (et du secteur privé), et d'atteindre leur objectif d'autonomisation quoi qu'il en soit. Le cas de KAMBE montre bien comment même des avantages relativement modestes de l'affiliation peuvent avoir un effet d'entraînement sur le bien-être des travailleuse·eur·s : pendant les premiers mois de la crise de la COVID-19 quelques membres ont pu utiliser les actifs précédemment acquis via la SACCO (c.-à-d. des terrains et des motos), en nantissement des prêts dont ils avaient besoin. Plus généralement, la couche de protection contre les impacts de la crise de la COVID-19, rendue possible par la participation dans FIWON et KAMBE, met en évidence le potentiel des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s à fournir un filet de sécurité, aussi mince soit-il, à leurs membres en situation de crise.

Pour sa part, MUPROSI, montre comment même de petites mutuelles de santé peuvent contribuer à combler les déficits en couverture de santé existant partout en Afrique et dans le monde.⁸⁹ En effet, les Nations Unies ont salué le modèle de mutuelle de santé communautaire, car c'est un moyen plausible de réduire les privations d'accès à la couverture de santé dans le monde, avec plus de 3 000 organisations de ce type opérant dans 76 pays et administrant des milliards de dollars américains d'assurance maladie.⁹⁰ La vision de MUPROSI s'est développée au point qu'elle vise maintenant à étendre sa mission pour fournir elle-même des soins de santé dans le centre de santé qu'elle est en train de construire à Lomé. On peut plaider en faveur de l'adoption de cette « fonction de prestation de services »⁹¹ par les mutuelles, étant donné qu'elles en ont fait preuve de leur capacité à comprendre et à répondre aux réalités des travailleuse·eur·s de l'informel. Cela contraste avec la position des acteurs institutionnels, dont beaucoup ont peu d'expérience pour répondre aux défis sur le terrain, comme en témoigne la dépendance continue du Togo sur des codes de protection sociale dépassés.

5.3. Même si les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s peuvent progresser de manière autonome, des liens sont nécessaires à l'augmentation de leur portée et leur impact

Nonobstant leurs remarquables réussites autonomes dans des contextes difficiles d'action publique et politique, il est peu probable que les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s maximisent leur potentiel s'ils ne se relient pas aux systèmes, pour obtenir du soutien externe. Comme le note le

⁸⁹ Selon l'UNTFSSSE (2020), 400 millions de personnes dans le monde n'ont pas accès à des services essentiels de santé, et des millions en plus vivent avec le risque permanent de s'appauvrir pour cause des frais médicaux.

⁹⁰ UNTFSSSE (2020).

⁹¹ OIT (2001, p.19).

groupe de travail inter-agences sur l'économie sociale et solidaire de l'ONU, les aspects les plus importants du soutien sont ceux fournis par l'État en matière d'engagement d'action publique / politique et de coordination / surveillance réglementaire. Telle a été l'expérience des travailleuse·eur·s dans nos régimes à l'étude. Même si FIWON s'est résolue à aller de l'avant avec peu ou pas de support du gouvernement, elle le fait en étant consciente que l'alignement politique qu'elle a essayé – mais échoué – d'entretenir avec des acteurs institutionnels, est irremplaçable. Il en va de même pour KAMBE et MUPROSI, où des stratégies politiques subversives, et l'absence d'un cadre réglementaire fonctionnel, mettent en péril les perspectives à long terme dans chaque cas.

Le financement constitue un défi connexe. Les expériences des trois régimes mettent en évidence la faible probabilité pour les régimes de protection sociale dirigés par des travailleuse·eur·s, d'atteindre, par eux-mêmes, une viabilité financière à long terme ; d'où la nécessité d'obtenir des ressources supplémentaires à travers les liens à des systèmes externes. Cette déduction est corroborée par les expériences d'autres contextes. Par exemple, l'étude OIT-WIEGO, portant sur des coopératives de garde d'enfants, montre comment ces régimes, largement considérés comme un succès, ne seraient pas viables sans le soutien financier et matériel de la part des acteurs gouvernementaux.⁹² Même parmi nos régimes analysés, nous constatons comment un minimum de soutien gouvernemental, à la disposition de KAMBE et la branche de FIWON dans l'Osun, semble les avoir mises dans une position légèrement meilleure que celle des autres. Tous ces exemples soulignent la nécessité d'un investissement patient dans les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, en particulier dans les premières phases, lors de la mise en place des bases de stabilité et de croissance.

5.4. Le financement public dans les contextes à l'étude est limité et peut encore le demeurer un certain temps

Après avoir exposé le rôle que devrait jouer le financement public pour rendre accessible la protection sociale aux travailleuse·eur·s de l'informel, il est important d'insister sur le fait que les perspectives d'accès à ce financement, pour nos régimes étudiés, sont minces. Il faut que les acteurs non-gouvernementaux prennent en considération ce point crucial lors de la conception et le plaider en faveur de la protection sociale aux niveaux local, national et mondial.

L'idée d'orienter de l'aide financière publique aux initiatives dirigées par des travailleuse·eur·s n'est pas une nouveauté pour les pouvoirs publics à l'étude : tant KAMBE que FIWON ont été encouragées par des acteurs institutionnels à former des coopératives comme condition préalable à l'accès aux ressources publiques, y compris des fonds prétendument réservés au soutien du secteur informel. La non-matérialisation de ce soutien porte à croire qu'il y a des obstacles à sa réalisation nécessitant un examen attentif. Il paraît que des contraintes réelles pesant sur ces gouvernements constituent l'un des obstacles et les empêchent d'attribuer suffisamment de ressources aux régimes dirigés par des travailleuse·eur·s. Cela est certainement le cas au Togo, où l'institut public d'assurance maladie, l'INAM, ne répondant pourtant qu'à une minorité de la population, opère à perte depuis sa création en 2011.

La coopérative de garde d'enfants au Brésil, citée précédemment, illustre la façon dont l'intégration des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, dans les budgets publics au niveau local, peut faciliter aux membres un accès équitable aux prestations. Cet exemple est la conséquence d'un long

⁹² OIT et WIEGO (2018). Concernant le régime indien, opéré par l'Association des Femmes Indépendantes (SEWA), les travailleuse·eur·s de l'informel paient seulement une partie (17 %) des coûts de la garde d'enfants, le reste étant financé par le gouvernement local, les travailleuse·eur·s de fonds et l'association SEWA elle-même.

processus de négociation impliquant des organisations de travailleuse·eur·s, des groupes de plaidoyer et des autorités publiques locales. Celles-ci disposaient déjà d'un régime de garde d'enfants, auquel la coopérative s'est finalement reliée, ce qui porte à croire qu'il existait déjà un degré d'engagement et de capacité de la part des autorités publiques, pour fournir ce service dans un tel contexte. Il convient donc de considérer l'incidence de cet exemple dans d'autres contextes, car il se peut que ceux-ci ne puissent pas reproduire les conditions qui ont rendu possible ce résultat favorable au Brésil.

5.5. Le secteur privé peut contribuer à combler les déficits de financement, à des conditions précises

Les contributions du secteur privé peuvent aider à avancer les objectifs d'autonomisation économique et de protection sociale des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s ; cependant, il ressortirait de nos études de cas que cela se produit de manière efficace dans des conditions inhabituelles « business unusual ». Cet enseignement est probablement mieux illustré par la collaboration en cours entre KAMBE SACCO et sa partenaire stratégique, la *Centenary Bank*. Comme souligné précédemment, la SACCO a un dispositif permanent de financement avec cette banque pour que ses membres puissent acheter des motos.⁹³ L'ampleur de l'opération a plus que triplé – allant de 200 crédits moto par mois à près de 700 – en moins de cinq ans. Cette croissance est révélatrice d'un engagement de la banque envers cette cause, qui considère ce programme de prêts comme son « initiative clé de microfinance ».⁹⁴ Elle reflète également les faibles taux d'intérêt appliqués aux crédits moto, par rapport aux taux fixés par les entités commerciales plus courantes – dont quelques-unes ont été visiblement créées pour perturber le statu quo de l'industrie des *boda-boda*. Un exemple digne de mention est une initiative de location avec option d'achat (*lease-to-own*), n'exigeant aucun nantissement d'avance, mais seulement la moitié de l'apport initial demandé par la *Centenary Bank*. Cela dit, en raison des coûts de location, exceptionnellement élevés, les emprunteuse·eur·s finissent par rembourser un coût réel qui représente près du double du prix initial des motos, de sorte que beaucoup sont obligé·e·s de quitter le programme avant la fin de la période de location de deux ans.

Il faut se demander si l'engagement de la *Centenary Bank* à long terme et l'alignement présumé de ses intérêts avec ceux de KAMBE résultent des origines de la banque liées au financement du développement rural. Ceci correspondrait au constat fait par l'OIT, selon lequel les institutions « spécialisées » (y compris les banques agricoles et les intermédiaires de crédits) étaient les moteurs, en Europe et aux États-Unis, d'une grande partie de la croissance que les coopératives ouvrières fructueuses ont connue dans de tels contextes.⁹⁵ C'est peut être le cas, mais nos régimes étudiés portent à croire également que, si l'on veut qu'ils soient durables, de tels arrangements doivent entraîner des scénarios gagnant-gagnant pour toutes les parties impliquées. La *Centenary Bank*, outre son engagement à soutenir les objectifs d'autonomisation de KAMBE, a trouvé dans le partenariat avec les SACCO une opportunité pour développer ses activités de microfinance. Par conséquent, la banque se sert de son accès à la plateforme KAMBE pour faire de la publicité et vendre d'autres produits aux membres – tel que font d'autres entreprises privées soutenant des SACCO.

Hormis la *Centenary Bank*, les entreprises privées qui soutiennent KAMBE appartiennent toutes à l'industrie des transports, tout comme les bailleurs de fonds de MUPROSI travaillent dans

⁹³ Depuis, la banque a étendu son programme de financement des motos à d'autres SACCO et associations de *boda-boda* qui remplissent les exigences en matière de bonne gouvernance et de gestion financière, bien que ces exigences semblent peu appliquées.

⁹⁴ Citation directe lors d'un entretien avec du personnel de la *Centenary Bank*

⁹⁵ Parnell (2001).

l'industrie de la construction. En contrastant ces exemples à celui qu'apporte FIWON, qui a tenté sans succès d'obtenir du soutien dans le secteur privé, il semblerait que les régimes dirigés par des travailleuse-eur-s, positionnés dans une industrie démarquée, se trouvent bien placés pour remporter le soutien des acteurs privés de l'économie formelle, ceux-ci voyant peut-être plus facilement le rendement qu'ils percevront à partir de tels partenariats. De plus, il est intéressant d'observer que ces acteurs de l'industrie ont établi des liens avec KAMBE SACCO et avec MUPROSI à travers leurs associations-mère (KAMBE et FTBC-Togo respectivement), plutôt que directement avec la coopérative ou la mutuelle. Il convient de souligner cette observation au bénéfice des associations de travailleuse-eur-s, comme FIWON, qui cherchent à assurer des fonds indépendants pour leurs régimes d'autonomisation économique et de protection sociale.

Il est toutefois important de reconnaître que les liens avec le secteur privé ne constituent pas la panacée pour les déficits dans la protection des travailleuse-eur-s de l'informel. Le résultat net étant leur préoccupation majeure, les acteurs du secteur privé sont susceptibles de limiter leur intervention lorsqu'ils éprouvent des difficultés financières, comme nous l'avons constaté à la suite de la récession économique provoquée par la COVID-19, lorsque des entrepreneurs privés ont retiré leur apport financier pour la construction du centre de santé de MUPROSI. Même lorsque des acteurs non traditionnels du marché, comme la *Centenary Bank*, sont impliqués, des limitations subsistent. Beaucoup de membres de KAMBE, par exemple, ont encore du mal à trouver les fonds propres qu'exige la banque, conduisant quelques-uns à souscrire des prêts auprès d'autres sources pour obtenir ces fonds – ne faisant que s'embourber davantage dans la dette. Il se peut que ces résultats soient inévitables, étant donné la faible capacité à gagner un revenu et le haut degré de vulnérabilité qui caractérise les travailleuse-eur-s de l'informel dans les contextes examinés. En l'absence d'un soutien gouvernemental d'importance, il incombe aux acteurs du développement d'intervenir et d'alléger le fardeau qui pèse sur ces travailleuse-eur-s, en raison d'initiatives axées sur le marché.

5.6. Les bailleuse-eur-s de fonds peuvent faire bouger les choses, là où le financement des secteurs public et/ou privé reste limité

Les régimes dirigés par des travailleuse-eur-s, ici à l'étude, ont eu suffisamment d'expérience avec le soutien du secteur privé (ou son absence) pour reconnaître les limitations de celui-ci et ont cherché des alternatives. Les dirigeant-e-s de FIWON, par exemple, ont accepté l'auto-organisation comme voie vers l'autonomisation des travailleuse-eur-s de l'informel dans le contexte du Nigéria, du moins pour le moment. Un modèle est envisagé à ce propos, dans lequel, avec le soutien des bailleuse-eur-s de fonds, la coopérative constitue son propre fonds de mutualisation, grâce auquel elle fournit des services d'assurance directement aux membres – rendant essentiellement le même type de service direct qu'offre MUPROSI. La justesse de cette approche semble se confirmer par l'expérience de MUPROSI, qui a été mise sur pied grâce au financement de bailleuse-eur-s de fonds reçu via FTBC-Togo, l'association-mère. Il est également révélateur que la coopérative de garde d'enfants affiliée à SEWA, dans l'étude OIT-WIEGO, ait été établie avec du financement initial de la part de bailleuse-eur-s de fonds. En effet, le fil conducteur de trois coopératives examinés dans le rapport – en Inde, au Brésil et au Guatemala – est qu'elles ont toutes perçu des subventions et du soutien en nature de la part des bailleuse-eur-s des secteurs privé et public.

Cependant, comme le montre l'exemple de MUPROSI, l'accès au soutien facilité par des bailleuse-eur-s de fonds est en soi insuffisant pour avoir du succès. Alors que ce soutien n'a pas été constant pour la mutuelle, les quelques gains qu'il a engendrés – lors tant de la mise sur pied du régime qu'à travers WSM (World Social Movements) – ont été érodées au fil du temps. Un exemple éloquent est le logiciel fourni à la mutuelle dans le cadre de l'intervention de WSM : il a fini par

devenir inutile, car personne n'a été formé à son utilisation et le hardware sur lequel il était installé, a fini par tomber en panne de façon irréparable. La leçon à en tirer est qu'il faut qu'il y ait une détermination, tant dans les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s que chez les bailleuse·eur·s de fonds, d'adapter tout soutien dont font l'objet ces régimes, afin que l'impact soit durable à l'échelle locale. Un élément clé consiste à renforcer les capacités techniques des membres des régimes, en plus de leur fournir un soutien financier et matériel.

5.7. Le renforcement des capacités est nécessaire à la préservation des acquis du soutien externe

Pour attirer et préserver le soutien de bailleuse·eur·s de fonds et d'autres sources, il est important que les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s fassent preuve des compétences témoignant de leur crédibilité et leur capacité. L'OIT identifie trois grands ensembles de compétences dont les régimes ont besoin pour fonctionner de manière efficace et rentable : dans les affaires, dans la technique (y compris les compétences de gestion des coopératives et du secteur) et dans la gouvernance.^{96,97} Dans le domaine de la gouvernance, l'attention a été accordée à la nécessité de promouvoir le renforcement des capacités à tous les niveaux du régime coopératif concerné, afin que les cadres dirigeant·e·s, tout comme les membres, comprennent leurs rôles dans le maintien d'une gouvernance démocratique dans le régime.⁹⁸ Cela concerne particulièrement les contextes à l'étude, où les disparités dans les niveaux de départ d'autonomisation entre les cadres dirigeants et les membres des coopératives, peuvent rendre les initiatives de renforcement des capacités des cadres plus rentables. Une façon de combiner les objectifs de rentabilité et de renforcement des capacités de manière transversale est d'adopter un modèle de formation des formatrice·eur·s, dans lequel les cadres dirigeant·e·s suivant une formation sur les principes de la gouvernance coopérative sont tenu·e·s de transmettre cette formation à leurs membres. Ce modèle encouragera la transparence et la responsabilité nécessaires pour éveiller la confiance au sein de chaque régime, ainsi qu'entre eux et les acteurs externes.

Les trois régimes, ici à l'étude, connaissent des déficits apparents de capacité qu'il faut combler si l'on veut qu'ils fonctionnent de façon plus performante. La coopérative FIWON n'a pas été en mesure de s'agrandir au-delà des États de Lagos et d'Osun car le niveau de savoir-faire, dont elle a besoin pour reproduire son modèle de gouvernance suffisamment solide, dépasse les capacités dans beaucoup de branches ailleurs. Les mauvaises pratiques de gouvernance de KAMBE découlent en partie des dispositions juridiques, applicables à l'inscription de l'association en tant que SACCO, qui n'ont pas été accompagnées d'une formation sur la manière dont le régime devrait être gouverné et géré. Pour sa part, la performance de MUPROSI n'est pas encore à la hauteur des normes élevées de gestion des mutuelles stipulées par l'OIT.⁹⁹ Combiner le renforcement des capacités avec un soutien financier et matériel à ces régimes les aiderait à maximiser leurs ressources. Le succès connu dans des contextes où cette approche a prévalu – comme l'illustrent les régimes de garde d'enfants dirigés par des travailleuse·eur·s décrits ci-dessus – montre que cela est possible.

⁹⁶ Parnell (2001).

⁹⁷ OIT et WIEGO (2018).

⁹⁸ Parnell (2001).

⁹⁹ OIT (2001).

5.8. Les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s ne remplacent pas la protection sociale universelle, mais peuvent jouer un rôle clé dans la réalisation de celle-ci

À la lumière des innombrables défis que rencontrent les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s, il paraît raisonnable de se demander si le plaidoyer en leur faveur continue d'être la voie la plus productive pour atteindre l'objectif de protection sociale pour les travailleuse·eur·s de l'informel, ou si l'on peut avancer la cause plus fructueusement, en affectant davantage les ressources disponibles vers le plaidoyer en faveur des régimes universels financés par l'État. Les éléments provenant de ces études de cas et d'autres études, montrent que les stratégies ne sont pas incompatibles ; elles peuvent même être complémentaires. L'instauration de régimes de protection sociale universelle, qui reviendrait à une entreprise de longue haleine dans les contextes de notre étude, peut se voir renforcée par des initiatives à court et moyen terme, visant à consolider les régimes dirigés par des travailleuse·eur·s. Cela accrédite l'argument selon lequel ces régimes d'entraide, bien que pertinents et réactifs aux réalités locales, ne devraient pas décharger les pouvoirs publics de leur responsabilité de protéger le bien-être de tous et toutes les citoyen·ne·s.¹⁰⁰

À partir des expériences des coopératives de garde d'enfants dans l'étude OIT-WIEGO, il ressort qu'un élément crucial exerçant une influence sur la capacité des associations de travailleuse·eur·s de l'informel pour collaborer avec les structures de l'État en se renforçant mutuellement, provient de leur niveau de représentation et, par conséquent, de leur pouvoir de négociation collective.¹⁰¹ Il semble que les trois régimes dans notre étude manquent de cet élément de représentation. Pour FIWON et KAMBE, la collaboration avec les structures de l'État reste largement superficiel, ne produisant que de résultats décevants – tels que l'échec du gouvernement du Nigéria à incorporer les propositions de FIWON dans sa révision du plan national de retraite ; ainsi que le penchant des autorités de la ville de Kampala pour des consultations de pure forme, avec les membres de KAMBE, sans se soucier de la manière dont les résultats de cette consultation pourraient être incorporés dans les processus de planification des transports. Au Togo, le point de départ de MUPROSI est encore plus bas, étant donné qu'elle ne dispose d'aucune base juridique pour collaborer avec les structures officielles.

Ici, le point crucial tient au fait que l'on peut progresser indépendamment de la conjoncture actuelle des régimes dirigés par des travailleuse·eur·s. Les personnes plaidant en faveur des travailleuse·eur·s peuvent concentrer leurs efforts à aider ces régimes à mener une réflexion stratégique quant à la façon dont ils s'inscrivent dans le paysage plus large de la protection sociale, et à renforcer leur position. Du côté pratique, les cadres dirigeant·e·s de tels régimes peuvent bénéficier d'un soutien et des formations pour identifier de possibles partenaires au sein des structures publiques et négocier des arrangements favorables pour les membres, dans les limites de telles structures.

La trajectoire des coopératives de garde d'enfants, décrite dans l'étude OIT-WIEGO, montre bien le caractère incrémental et itératif du progrès que les partisans de la protection sociale universelle peuvent espérer réaliser dans les contextes de notre étude. Des avancées relativement mineures, faites grâce au soutien d'acteurs externes, ont contribué à rehausser la réputation de ces coopératives ; ce pouvoir accru, à son tour, les positionne pour faire avancer leur participation dans l'élaboration des politiques et les intégrer à terme dans des régimes publics déjà en place. Globalement, il faut que le dialogue autour de la protection sociale soit encadré en termes plus inclusifs et que les pouvoirs publics reconnaissent l'expérience et l'expertise précieuses mises sur

¹⁰⁰ Consultez l'UNFFSE (2020).

¹⁰¹ OIT-WIEGO (2018).

la table par les travailleuse·eur·s de l'informel. Il faut également que les gouvernements créent un espace pour engager la conversation dès maintenant, si l'on veut concrétiser les attentes partagées autour de la protection sociale.

Bibliographie

Cassidy, Rachel. (2018). *Are the poor so present-biased? [Les pauvres sont-ils tellement biaisés par le présent ?]* Institute for Fiscal Studies. Document de travail W18/24. Disponible à <https://ifs.org.uk/uploads/publications/wps/WP201824.pdf>

Chen, Martha A. (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies [L'économie informelle : Définitions, théories et politiques]*. Document de travail WIEGO n° 1. Disponible à https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf

Cities Alliance (no date). Uganda: The role of the informal economy in city growth [Le rôle de l'économie informelle dans la croissance des villes]. Disponible à https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/PB_Uganda_WEB.pdf

EFInA et PenCom (2014). *Incorporating the informal sector in Nigeria into the Contributory Pension Scheme [Incorporation du secteur informel au Nigeria dans le régime de retraite contributif]*. Lagos et Abuja : Enhancing Financial Innovation & Access et National Pension Commission.

Hagen-Zanker, Jessica and Rebecca Holmes. (2012). *Social protection in Nigeria: Synthesis Report [La protection sociale au Nigeria : Rapport de synthèse]*. Londres : Overseas Development Institute.

Ihejirika, Oluremilekun. (2019). Nigeria : Combating extreme poverty and vulnerabilities through social protection. [Combattre l'extrême pauvreté et les vulnérabilités par la protection sociale]. Dans : Cichon, M. et Schildberg, C. (Eds.) *From international ivory towers to national realities: The challenge of creating national social dialogues for social protection floors [Des tours d'ivoire internationales aux réalités nationales : Le défi de la création de dialogues sociaux nationaux pour les socles de protection sociale]*. Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung.

OIT (2001). *Mutuelles de santé et associations de micro-entrepreneuse·eur·s. Guide*. Genève, Suisse : Organisation internationale du travail.

OIT (2002). *Travail décent et économie informelle*. Conférence internationale du travail (90e session). Genève : Organisation internationale du travail.

OIT (2018). *Femmes et Hommes dans l'économie informelle : Un panorama statistique*. Troisième édition. Genève : Organisation internationale du travail.

OIT (2019) *Micro et petites entreprises informelles face à la crise de la COVID-19 : répondre aux questions clés*. Genève : Organisation internationale du travail.

OIT (2021). *Social protection at the crossroads: In pursuit of a better future [La protection sociale à la croisée des chemins : En quête d'un avenir meilleur]*. Genève : Organisation internationale du travail.

OIT (pas de date). Description de l'indicateur : Time-related underemployment rate [Taux de sous-emploi lié au temps]. Disponible à <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-time-related-underemployment/>

INSEED and AFRISTAT (2019). *Integrated Regional Survey on Employment and the Informal Sector, [Enquête régionale intégrée sur l'emploi et le secteur informel]*, 2017. Lomé, Togo & Bamako, Mali : Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques & Observatoire économique et statistique de l'Afrique subsaharienne.

Kazeem, Yomi. (2018). Nigeria has become the poverty capital of the world [Le Nigeria est devenu la capitale mondiale de la pauvreté]. Quartz Africa, 15 juin.

Medina, Leandro, Andrew W. Jonelis and Mehmet Cangul. (2017). *The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants [L'économie informelle en Afrique subsaharienne : Taille et déterminants]*. Washington, DC : Fonds monétaire international.

Meagher, Kate. (2011). Informal economies and urban governance in Nigeria: Popular empowerment or political exclusion? [Économies informelles et gouvernance urbaine au Nigeria : Autonomisation populaire ou exclusion politique ?]. *African Studies Review* 54(2), 47-72.

NPC (2017). *State of Uganda Population Report*. Kampala [Rapport sur l'état de la population ougandaise]. Kampala, Ouganda : Conseil national de la population.

Nwaka, Geoffrey I. (2005). The urban informal sector in Nigeria: Towards economic development, environmental health, and social harmony [Le secteur informel urbain au Nigeria : Vers le développement économique, la santé environnementale et l'harmonie sociale]. *Global Urban Development Magazine* 1(1), 1-11.

Owori, Moses O. (2017). *The 2017/18 Uganda budget: What is in for the poorest and most vulnerable people? [Le budget 2017/18 de l'Ouganda : Qu'y a-t-il pour les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables ?]* Bristol, Angleterre : Development Initiatives.

Parnell, Edgar. (2001). *The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery [Le rôle des coopératives et autres organisations d'entraide dans la résolution des crises et la reprise socio-économique]*. Genève, Suisse : Organisation internationale du travail.

Schwettmann, Jürgen. (2020). *Covid-19 and the informal economy: Impact and response strategies in sub-Saharan Africa [Covid-19 et l'économie informelle : Impact et stratégies de réponse en Afrique subsaharienne]*. Friedrich Ebert Stiftung.

Stokes, Susan C. (2011). Political clientelism [Clientelisme politique]. Dans Goodin, R. E. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Science*. doi : 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0031

UBOS (2016). The National Population and Housing Census 2014 - Main Report [Le recensement national de la population et des logements 2014 - Rapport principal]. Kampala : Bureau ougandais des statistiques.

UBOS (2018). Uganda National Household Survey 2016/2017 Report [Rapport de l'enquête nationale sur les ménages ougandais 2016/2017]. Kampala : Bureau ougandais des statistiques.

UBOS (2021). Uganda National Household Survey 2019/2020 [Enquête nationale sur les ménages ougandais 2019/2020]. Kampala : Bureau ougandais des statistiques.

UNTFSSSE (2020). *What Role for the Social and Solidarity Economy in the Post Covid-19 Crisis Recovery? [Quel rôle pour l'économie sociale et solidaire dans la relance post-crise de la Covid-19 ?]* Genève, Suisse : Groupe de travail inter-agences des Nations Unies sur l'économie sociale et solidaire.

Vanek, Joann, Martha A. Chen, Françoise Carre, James Heintz and Ralf Hussmanns. (2014). *Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges. [Statistiques sur l'économie informelle : Définitions, estimations régionales et défis]*. Document de travail WIEGO (statistiques) n° 2. Disponible à <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Vanek-Statistics-WIEGO-WP2.pdf>

Banque mondiale (2015). Enquête par questionnaire sur les indicateurs fondamentaux du bien-être. Disponible à <http://ghdx.healthdata.org/series/core-welfare-indicators-questionnaire-survey-cwiq>

Banque mondiale (2018). *The State of Social Safety Nets. [L'état des filets de sécurité sociale]*. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale.

Banque mondiale (2020). *The World Bank in Togo*. Washington, [La Banque mondiale au Togo]. Washington, DC : Le Groupe de la Banque mondiale. Disponible à <https://www.worldbank.org/en/country/togo/overview#1>.



À PROPOS DE STREETNET INTERNATIONAL

StreetNet International est une alliance de vendeuse-eur-s de rue, lancée à Durban, en Afrique du Sud, en novembre 2002. Les organisations de base (syndicats, coopératives ou associations) qui organisent directement des vendeuse-eur-s de rue, de marché et/ou ambulant-e-s, ont le droit de s'affilier à StreetNet International. L'objectif de StreetNet est de promouvoir l'échange d'informations et d'idées sur les enjeux majeurs face aux vendeuse-eur-s de rue, de marché et/ou ambulant-e-s (c'est-à-dire les vendeurs mobiles), ainsi que sur les stratégies pratiques d'organisation et de plaidoyer. Visitez <http://streetnet.org.za/fr/>



A PROPOS DE WIEGO

Femmes dans l'Emploi Informel : Globalisation et Organisation (WIEGO) est un réseau mondial qui vise à donner aux travailleurs démunis de l'économie informelle, en particulier aux femmes, les moyens d'assurer leurs moyens de subsistance. Nous affirmons que toutes-tous les travailleuse-eur-s doivent avoir les mêmes opportunités économiques, les mêmes droits, la même protection et la même voix. WIEGO encourage le changement en améliorant les statistiques et en élargissant les connaissances sur l'économie informelle, en créant des réseaux et en renforçant les capacités des organisations des travailleuse-eur-s de l'informel et, conjointement avec ces réseaux et organisations, en influençant les politiques locales, nationales et internationales. Pour tout complément d'information, consultez notre site à l'adresse français.wiego.org