

Protection sociale des travailleuse·eur·s de l'informel : Tendances et changements

Une approche régionale de la protection sociale universelle : le cas du Protocole de l'Union africaine

Introduction

Le « Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale » (Protocole de l'UA) est l'aboutissement d'un long processus de lutte pour étendre les droits à la protection sociale universelle sur le continent africain. Il reconnaît que la protection sociale fait partie intégrante du programme de développement. Les organisations de la société civile, en particulier la Plateforme pour la protection sociale en Afrique (APSP), ont joué un rôle important dans l'élaboration du protocole et dans l'effort de plaider en faveur de son adoption par l'Union africaine. Le document a finalement été adopté par les ministres en 2019, et a reçu l'aval des chefs d'État et de gouvernement en février 2022, lors du sommet de l'UA qui s'est tenu à Addis-Abeba. Cela met un terme aux processus internes de l'UA visant à élaborer un instrument unique juridiquement contraignant qui aborde un large éventail de questions relatives à la protection sociale.

L'importance du protocole de l'UA

Ce document est un instrument important pour parvenir à une protection sociale universelle, dans la mesure où il fournit des principes directeurs aux gouvernements et fixe les obligations de l'État pour garantir le droit à la protection sociale et à la sécurité sociale. Une fois qu'il est ratifié par un gouvernement, il est juridiquement contraignant.

Auparavant, les travailleuse·eur·s de l'informel étaient soit reconnu·e·s partiellement par des instruments de l'UA juridiquement contraignants qui abordaient un éventail limité de questions de protection sociale ou concernaient des groupes spécifiques de personnes (femmes, enfants, personnes âgées), soit pris en compte par des instruments qui, bien que complets, n'étaient pas ratifiables et donc sans force obligatoire pour les États membres¹. En d'autres termes, le protocole fournit un cadre juridique qui permet aux citoyen·ne·s d'exiger de leurs États respectifs qu'ils remplissent leurs obligations, il est donc ancré dans une approche fondée sur les droits. Il adopte également une « approche fondée sur le cycle de vie ». Cela signifie qu'il reconnaît que, tout au long de leur vie, de leur naissance jusqu'à leur décès, les citoyen·ne·s ont droit à la protection sociale. Ce droit s'applique à toute personne citoyenne d'un pays d'Afrique, en âge de travailler ou non, renforçant ainsi l'approche universelle de la protection sociale.

Le document

Le protocole est le fruit de l'effort de nombreuses organisations de la société civile et internationales, ce qui explique les différentes influences des organismes qui ont contribué au texte. Cela peut se voir dans le titre même du document : « Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des citoyens à la **protection sociale et à la sécurité sociale** ». Le terme « sécurité sociale » est mis en avant, alors même que cela fait partie de la protection sociale. Il s'agit

¹ Bamu, Bamu, P. et Alfery, L. (12 juillet 2022). Pourquoi un protocole exécutoire de protection sociale est essentiel en Afrique. Disponible à cette adresse : <https://www.wiego.org/fr/blog/pourquoi-un-protocole-executoire-de-protection-sociale-est-essentiel-en-afrique>

d'une distinction essentielle : la sécurité sociale représente en effet la protection que l'État offre aux personnes et aux ménages, laquelle est souvent utilisée pour désigner l'assurance sociale fondée sur des relations de travail dans un cadre formel. La protection sociale, quant à elle, fait référence à un ensemble plus large de politiques et de programmes, et comprend à la fois des régimes gérés par l'État et des régimes privés sur lesquels les gens comptent pour protéger leurs revenus tout au long de leur vie². Le protocole demande aux États parties de mettre en place un bouquet de prestations sociales de base et de s'engager à prendre certaines mesures pour que les travailleuse-eur-s de l'informel aient accès à la protection sociale, notamment :

- l'inclusion des travailleuse-eur-s dans les régimes généraux et l'adaptation de ceux-ci ;
- l'adaptation des modalités de cotisation, des critères d'admissibilité et des prestations ;
- des systèmes d'inclusion des femmes travaillant dans l'économie informelle, y compris la protection de la maternité et de la santé ;
- la représentation des organisations de travailleuse-eur-s de l'informel dans les structures et processus décisionnels ;
- l'accès aux marchés, l'intégration progressive dans le secteur formel et la protection des revenus des travailleuse-eur-s de l'informel ;

Le document prévoit que chaque État partie doit mettre en place un « système de protection sociale intégré et complet », qui : 1) assure une couverture significative en termes, notamment, de régimes d'assurance sociale, de mesures d'assistance sociale et de services sociaux (...) [et] protège contre les risques spéciaux et collectifs ».

Le protocole de l'UA consacre le droit à la protection sociale de toute personne résidant sur le territoire d'un pays de l'Union africaine. En d'autres termes, il prévoit que l'État a l'obligation de veiller à ce que « la protection sociale soit disponible, accessible, adéquate, abordable et transparente ».

Un autre aspect essentiel est qu'il prévoit que les pays doivent « développer, maintenir et étendre un cadre réglementaire, institutionnel et opérationnel adapté à la fourniture d'une protection sociale et assurer la bonne gouvernance des régimes et des dispositifs de protection sociale » et qu'ils doivent « mettre en place un bouquet de prestations sociales de base, qui devrait au moins couvrir les besoins fondamentaux de chacun ».

L'article 24 du protocole prévoit également une extension progressive de la couverture de la protection sociale, une approche conforme au socle de protection sociale de l'OIT. « Réalisation progressive » signifie que les pays doivent s'engager à prendre des mesures ambitieuses, dans la limite de leurs ressources disponibles, en vue d'atteindre progressivement la pleine réalisation des droits reconnus à l'heure actuelle³. En d'autres termes, il reconnaît les contraintes budgétaires auxquelles les pays sont confrontés, mais fixe comme objectif ultime la réalisation des droits.

Point positif, l'inclusion d'une clause de réalisation progressive signifie que davantage de pays seraient susceptibles de ratifier un instrument juridiquement contraignant. Cependant, il existe également des risques. Parfois, les décideurs interprètent mal ce concept pensant à tort qu'ils ne sont pas tenus de protéger les droits économiques, sociaux et culturels tant qu'ils ne disposent pas de ressources

². WIEGO (2021). Glossaire sur la protection sociale, WIEGO Disponible à cette adresse: https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO_SocialProtection_Glossary_FR_10Aug2021.pdf

³. Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. (2008). Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels Fiche d'information n° 33.

suffisantes. En d'autres termes, le manque de ressources est utilisé pour justifier l'inaction ou le report indéfini des mesures de mise en œuvre des politiques ou programmes de protection sociale⁴.

Le document contient une section dédiée aux travailleuse·eur·s de l'informel, qui sont explicitement reconnu·e·s comme des « piliers importants du développement social et économique ». Il stipule que les pays de l'UA doivent garantir la participation des représentant·e·s de l'économie informelle à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes de protection sociale.

Il reconnaît également la diversité des régimes sur le continent, et appelle à l'adoption d'un cadre réglementaire qui favorise « la promotion d'une sécurité sociale appropriée et adéquate pour les travailleuse·eur·s de l'informel et rurales·aux en intégrant celles·eux·ci dans des régimes généraux de sécurité sociale adaptés à leur contexte, ainsi qu'en fournissant ou en reconnaissant une assurance sociale formelle et informelle appropriée, des mécanismes de microassurance, des régimes universels, des mesures d'assistance sociale et des instruments d'épargne spécialisés », entre autres dispositions.

Le protocole contient certains mécanismes visant à assurer la mise en œuvre et le suivi de ses dispositions. Il appelle les pays à indiquer dans les rapports périodiques soumis à la Commission africaine les mesures législatives et autres prises pour la pleine réalisation des droits reconnus dans le document, et il appelle également les pays de l'UA à mettre en place des mécanismes nationaux, y compris des institutions nationales indépendantes, pour surveiller la mise en œuvre des droits garantis par le protocole.

Prochaines étapes

Le protocole a été officiellement adopté par l'Union africaine, mais il n'entrera en vigueur que lorsque 15 États membres auront signé le document. Les organisations de la société civile et les mouvements de travailleuse·eur·s vont maintenant entrer dans une nouvelle phase de mobilisation pour encourager les États membres à signer le protocole.

Certains pays prometteurs pourraient ouvrir la voie. Le Sénégal, en tant que président de l'UA, est un bon candidat. Tout comme le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Rwanda, le Kenya, la Tanzanie et le Mozambique⁵. Ces pays ont réalisé au cours de la dernière décennie des progrès significatifs en matière de protection sociale au niveau national et disposent d'une société civile dynamique, d'un mouvement de travailleuse·eur·s fort ou de gouvernements favorables à l'élargissement de la protection sociale aux travailleuse·eur·s de l'informel.

Une fois le protocole entré en vigueur, les pays peuvent le ratifier et mettre en œuvre au niveau national des mécanismes appropriés afin d'en examiner les implications pour leurs propres cadres juridiques. [La récente étude de WIEGO sur les cadres juridiques en Afrique](#) montre à quel point un cadre juridique applicable est nécessaire. L'étude, qui a porté sur 38 pays africains, a révélé que les engagements constitutionnels de nombreux pays ne sont pas assez complets pour reconnaître toute la portée du droit à la protection sociale. En outre, la protection sociale non contributive est ancrée dans la politique plutôt que dans la loi et exclut souvent les travailleuse·eur·s de l'informel par le biais de critères d'éligibilité⁶. Ces lacunes des systèmes juridiques nationaux soulignent l'importance de disposer, au niveau régional, d'un cadre plus large et applicable capable de combler ces lacunes.

4. Ibidem.

5. Entretien avec Gabriel Fernandez (APSP).

6. Bamu, P. et L. Alferts. (2022). Pourquoi un protocole exécutoire de protection sociale est essentiel en Afrique. WIEGO. Disponible à cette adresse : <https://www.wiego.org/fr/blog/pourquoi-un-protocole-executoire-de-protection-sociale-est-essentiel-en-afrique>

« Il est donc impératif que les démarches en vue de l'adoption du projet de protocole africain sur la protection sociale soient soutenues et accélérées. Il est également important que les pays africains prennent des engagements constitutionnels en matière de protection sociale qui englobent toutes ses formes et s'appliquent à tout le monde, en faisant particulièrement référence à tous les groupes marginalisés, y compris les travailleuse·eur·s indépendant·e·s. »⁷

Au cours de l'année prochaine, WIEGO travaillera avec des alliés tels que l'APSP et la fondation Friedrich-Ebert pour partager les résultats de notre étude et faire connaître l'existence du protocole. En effet, assurer l'inclusion active des organisations de travailleuse·eur·s de l'informel dans les alliances régionales appelant à la ratification du protocole de l'Union africaine sur la protection sociale est l'un des objectifs stratégiques de WIEGO pour les cinq prochaines années. La ratification du Protocole de l'UA représenterait un changement significatif et positif dans la politique de protection sociale et des services publics à l'échelle régionale.

⁷ Ibidem.

À propos de WIEGO

Femmes dans l'Emploi Informel : Globalisation et Organisation (WIEGO, pour son sigle en anglais) est un réseau mondial consacré à promouvoir l'autonomisation des personnes travailleuses démunies – en particulier des femmes – dans l'économie informelle afin de garantir leurs moyens de subsistance. Nous considérons que toutes les personnes travailleuses doivent avoir les mêmes droits, opportunités économiques et protections, ainsi qu'être en mesure de s'exprimer sur un pied d'égalité. Pour favoriser le changement, WIEGO vise à améliorer les statistiques et élargir les connaissances sur l'économie informelle, à créer des réseaux et renforcer les capacités des organisations des travailleuses et travailleurs de l'informel et, en collaboration avec ces réseaux et organisations, à influencer les politiques locales, nationales et internationales. Visitez www.wiego.org/fr